

Institut Supérieur de Commerce
d'Administration des Entreprises

Cycle Supérieur de Gestion

MANAGEMENT ET CONTROLE DE GESTION

CAS DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme du
Cycle Supérieur de Gestion

par

My Mostafa FAHIM

Jury

Président

Fadel DRISSI Professeur à l'ISCAE

Suffragants

Mustapha ELBAZE	Professeur à l'ISCAE
Abdelghani BENDRIOUCH	Professeur à l'ISCAE
Seddik SGHIR	Professeur à l'ISCAE
Dris KHOUDRI	Professeur à l'Université Hassan II

Janvier 2000

L'Institut Supérieur de Commerce d'Administration des Entreprises n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans le cadre de ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Dédicace

A mes parents qui m'ont préparé à
l'apprentissage,

A mes frères, amis et enseignants
qui m'ont donné l'exemple,

A ma femme qui m'a encouragé à
terminer ce travail.

Sommaire

Remerciements	7
Chapitre 0 : Introduction générale	8
0.1. Pourquoi ce thème	9
0.2. Problématique	10
0.3. Méthodologie	12
0.4. Limites de l'étude	15
0.5. Thématique et plan du rapport	16
Chapitre 1 : Management et modernisation	18
1.1. Management et développement	20
1.2. Perception du management	21
1.3. Management : une approche de définition	24
1.4. Changement dans les organisations	26
1.5. Forces de changement	31
1.6. Cadrage de la modernisation	34
1.7. Résistance au changement	36
1.8. Conclusion	37
Chapitre 2 : Conseillers en gestion	40
2.1. Création du réseau des Conseillers en gestion	42
2.2. Missions des conseillers en gestion	44
2.3. Réactions des acteurs	45
2.4. Le conseil dans les autres organisations	51
2.5. Conclusion	53

Chapitre 3 : Animation et contrôle de gestion	56
3.1. Aperçu théorique sur le contrôle de gestion	58
3.2. Contrôle de gestion : une approche de définition	66
3.3. Evolution des pratiques de gestion	67
3.4. Directions territoriales érigées en centres de responsabilité	70
3.5. Démarche de mise en responsabilité des Directeurs territoriaux	76
3.6. Regard sur l'Administration Française	79
3.7. Analyse comparative Maroc-France	83
3.8. Conclusion	85
Chapitre 4 : Pilotage	87
4.1. Concepts de pilotage	89
4.2. Programmes d'action concertés	92
4.3. Contrats objectifs moyens	97
4.4. Conclusion et recommandations	116
Chapitre 5 : Ressources humaines	121
5.1. Qu'est ce qui fait courir les gens ?	123
5.2. Evaluation	128
5.3. Référentiel des emplois et de compétences	137
5.4. Animation des référentiels : une certaine vision	139
5.5. Conclusion	149

Chapitre 6 : Vers une stratégie de développement	152
6.1. Management et changement	154
6.2. Concrétisation du projet de changement	154
6.3. Centres de responsabilité : plusieurs implications	155
6.4. Ressources humaines	165
6.5. Conclusion	168
Chapitre 7 : Conclusion générale	169
7.1. Management et modernisation	170
7.2. Animation et contrôle de gestion	173
7.3. Pilotage des directions territoriales	174
7.4. Ressources humaines	176
7.5. Un dernier mot	178

Remerciements

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Monsieur Fadel DRISSI qui a bien voulu diriger mon travail de recherche. Je lui présente mes vifs remerciements pour sa disponibilité et ses conseils pertinents qui ont aidé de façon significative à l'amélioration de ce mémoire.

Je tiens également à exprimer ma gratitude à l'ensemble des professeurs et animateurs du Cycle Supérieur de Gestion de l'ISCAE.

Je remercie les membres du groupe de recherche pour leurs propositions et leur participation active aux débats menés lors de la préparation de ce travail.

J'adresse aussi mes remerciements aux cadres du Ministère de l'Équipement pour leur contribution de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.

Enfin, j'exprime mes remerciements à ma famille pour le soutien qu'elle m'a apporté.

Introduction générale

0.1. Pourquoi ce thème

0.2. Problématique

0.3. Méthodologie

0.4. Limites de l'étude

0.5. Thématique et plan du rapport

0.1. Pourquoi ce thème

Le management est l'épine dorsale de tout développement. Le contrôle de gestion ou "Management Controlling", comme son appellation en anglais l'indique, vise à **maîtriser** le management. Sa naissance officielle aux Etats Unis remonte aux environs 1939, lorsque se créa, le "Controllers Institute of America" après la crise de 1929. Les entreprises privées, notamment celles de grande taille, ont trouvé dans le contrôle de gestion un remède efficace pour le malaise des années 1930 où régnaient les pertes de contrôle et la dégradation des performances.

Après quelques années, les Européens ont cherché à transposer à leurs entreprises le contrôle de gestion qui semblait expliquer la compétitivité et la réussite des entreprises américaines. La vague est par la suite arrivée au Maroc par les grandes entreprises.

Le besoin de maîtriser le management pour être de plus en plus performant et faire face à la turbulence de l'environnement n'a pas été ressenti uniquement par les entreprises privées. Les dirigeants des organisations publiques, à leur tour, ont ressenti ce même besoin, chacun dans son contexte.

Pour tous, la question principale est **comment manager efficacement ?** Les théories ne manquent pas. Les expériences étrangères, on en parle assez ; mais peu de choses ont été écrites sur l'expérience marocaine dans ce domaine. L'étude d'un cas marocain nous a semblé à même de nous permettre de mieux cerner la réalité du management au Maroc, notamment par la prise en compte de notre contexte national.

Le choix du Ministère de l'Equipeement comme sujet d'étude a été dicté essentiellement par deux raisons :

- ♦ Mon appartenance à ce Ministère où l'accessibilité à des informations pour l'étude est plus aisée ; mais aussi ma fonction de Conseiller en Gestion qui m'interpelle pour

répondre à des questions ayant trait au management avec ses différentes composantes, notamment le contrôle de gestion ;

- ♦ Le mouvement de modernisation du Management qu'entreprend le Ministère.

De par ma fonction, j'ai été amené à jouer un rôle d'observateur qui regarde avec un œil quelque peu critique les changements qui s'opèrent au sein du Ministère. Cette situation m'a poussé à constater le formel et l'informel, ce qui est délibéré et ce qui est émergent.

D'autre part, le Ministère de l'Equipeement occupe une place importante dans l'Administration marocaine. D'un côté, il est le bâtisseur et le gestionnaire des secteurs les plus vitaux, à savoir : l'eau, les routes, les ports, la météorologie et le domaine public de l'Etat. D'un autre côté, il est parmi les premiers à se lancer dans un processus continu de modernisation de son management pour tenir compte, à temps, des différentes mutations de son environnement qui sont essentiellement d'ordres politique, économique, institutionnel et technologique.

Le terme modernisation n'est pas une question de mode. Il exprime une volonté de changement des pratiques de gestion pour adopter celles qui conviennent le mieux au contexte actuel. En d'autres termes, il s'agit de **mettre en phase les méthodes et processus de gestion avec les exigences du contexte et des enjeux** qui sont en pleine évolution.

Ce sont ces considérations qui m'ont incité à choisir ce thème. Mais concrètement, quelle est la problématique ?

0.2. Problématique

La modernisation du Ministère de l'Equipeement a été marquée par plusieurs mesures, parmi lesquelles, la création d'un réseau de conseillers en gestion. Ces derniers sont appelés à "constituer un pôle de compétence en matière d'audit et de consulting internes tant au plan de la gestion qu'au plan de

l'organisation"¹. Les autorités supérieures du Ministère ont voulu faire des conseillers en gestion des acteurs importants de la modernisation de la gestion².

Une fois ce corps créé, comment les opérationnels l'ont-ils accueilli, notamment les Directeurs ? Comment les conseillers en gestion se sont-ils comportés ? Sur quels chantiers de changement travaillent-ils ? Qu'est ce qui est changé ou susceptible de l'être suite à la mise en place des conseillers en gestion ? Quelle animation du réseau ? Comment évolue le management ? Quelle évolution des pratiques de gestion ?

La présente étude cherche à apporter quelques éléments de réponse à ces questions et à d'autres voisines présentées en annexe 1.

A mes yeux, cette étude pourrait être d'un certain apport en premier lieu pour les responsables qui, de par leurs positions dans le Ministère de l'Équipement, sont les acteurs potentiels de changement. Autrement dit, elle pourrait intéresser les Directeurs, les Conseillers en Gestion, les Chefs de Division, les Chefs de Service ainsi que tous les cadres du Ministère de l'Équipement pour qui le métier de management a son poids dans leur vie professionnelle.

J'espère aussi qu'elle suscitera l'intérêt de tous ceux qui se préoccupent des pratiques de contrôle de gestion dans les organisations publiques. Il s'agit de mettre à leur disposition une réflexion sur un cas marocain et des recommandations qui peuvent les aider à mieux cerner le contrôle de gestion et à améliorer le management. Bien entendu, je n'ai pas la prétention de donner des recettes prêtes à l'emploi, mais d'attirer l'attention sur des facteurs clés de succès du contrôle de gestion ainsi que sur certains écueils qui, s'ils sont perdus de vue, risqueraient d'engendrer des conséquences indésirables.

¹ D'après la lettre de mission des Conseillers en gestion.

² Même source.

L'étude étant beaucoup plus orientée vers l'examen des pratiques dans le domaine du contrôle de gestion au sein du Ministère de l'Équipement. La présentation des concepts théoriques et d'expériences étrangères a été faite pour donner certains éclairages qui m'ont semblé utiles.

En somme, l'étude est centrée sur le concret : description de l'état des lieux en terme de faits, de perception et d'attitudes, avec la recherche des liens de causalité pour pouvoir enfin formuler, autant que faire se peut, des recommandations utiles et réalistes. A cette fin, quelle est la méthodologie qui a été adoptée ?

0.3. Méthodologie

Pour mener à bien la présente étude, plusieurs démarches d'investigation ont été entreprises. Dans un premier temps, un travail bibliographique sur les théories, les perceptions et les pratiques de contrôle de gestion, a été effectué. Par la suite, il a été procédé à une collecte de données sur le terrain, réalisée à travers la recherche et l'exploitation de documents officiels, ainsi qu'à une série d'entretiens formels et informels avec des personnes dont l'expérience, le témoignage ou la position ont été jugés édifiants. L'essentiel de cette étape est de faire un état des lieux suffisamment complet pour pouvoir dresser un diagnostic. Enfin, et partant de ce diagnostic, des recommandations, des stratégies pourrait-on dire, ont été élaborées.

En d'autres termes, la méthodologie adoptée suit la progression suivante :

1. Une recherche bibliographique assez diversifiée afin d'avoir une vision aussi large que possible et une maîtrise des concepts de base.
2. Elaboration d'une thématique; c'est à dire le recensement et l'organisation, autant que faire se peut, des questions posées et idées sous-jacentes en ensembles homogènes se rapportant chacun à un thème.

3. La collecte d'informations sur le terrain ; ce sont ces informations qui constituent la matière première de l'étude.
4. Analyse de l'ensemble des informations recueillies en vue d'en faire la synthèse sous forme de diagnostic.
5. Elaboration de recommandations.

Les phases ci-dessus ne sauraient être traitées chronologiquement dans l'ordre cité. En effet, des itérations sont nécessaires. En outre, une attention particulière a été accordée à l'analyse des informations collectées. En effet, parmi la masse d'informations obtenues, il y a du vrai, du faux, des faits, des hypothèses, des jugements, des perceptions, etc. il s'agit d'être vigilant devant les risques de confusion ou de déformation de l'image de l'état des lieux. Pour ce faire, la nature de l'information collectée est identifiée en répondant à la question suivante : s'agit-il d'une hypothèse, d'un fait, d'un jugement ou d'un stéréotype ?

Une **hypothèse** est un signe de prise de conscience de l'existence de l'incertitude.

Un **fait**, dans la mesure où il est véridique, est considéré comme une réalité à exploiter, c'est-à-dire permettant par exemple d'expliquer son pourquoi, d'évaluer ou d'estimer ses conséquences, etc.

Quant à un **jugement**, il faut le prendre en considération avec prudence. En effet, un jugement suppose l'existence de normes explicites ou implicites qu'il serait souhaitable de repérer, dans la mesure du possible pendant l'entretien, et ce, en posant des questions comme " pourquoi ? " ou " sur quelles bases avez-vous donné ce jugement ? ". L'analyse de la pertinence de ces normes peut confirmer ou infirmer le jugement et enrichir l'étude, mais, parfois, elle risque d'amener à des discussions philosophiques sans issue. Dans ce cas, il vaut mieux arrêter pour bien gérer le temps consacré à l'étude.

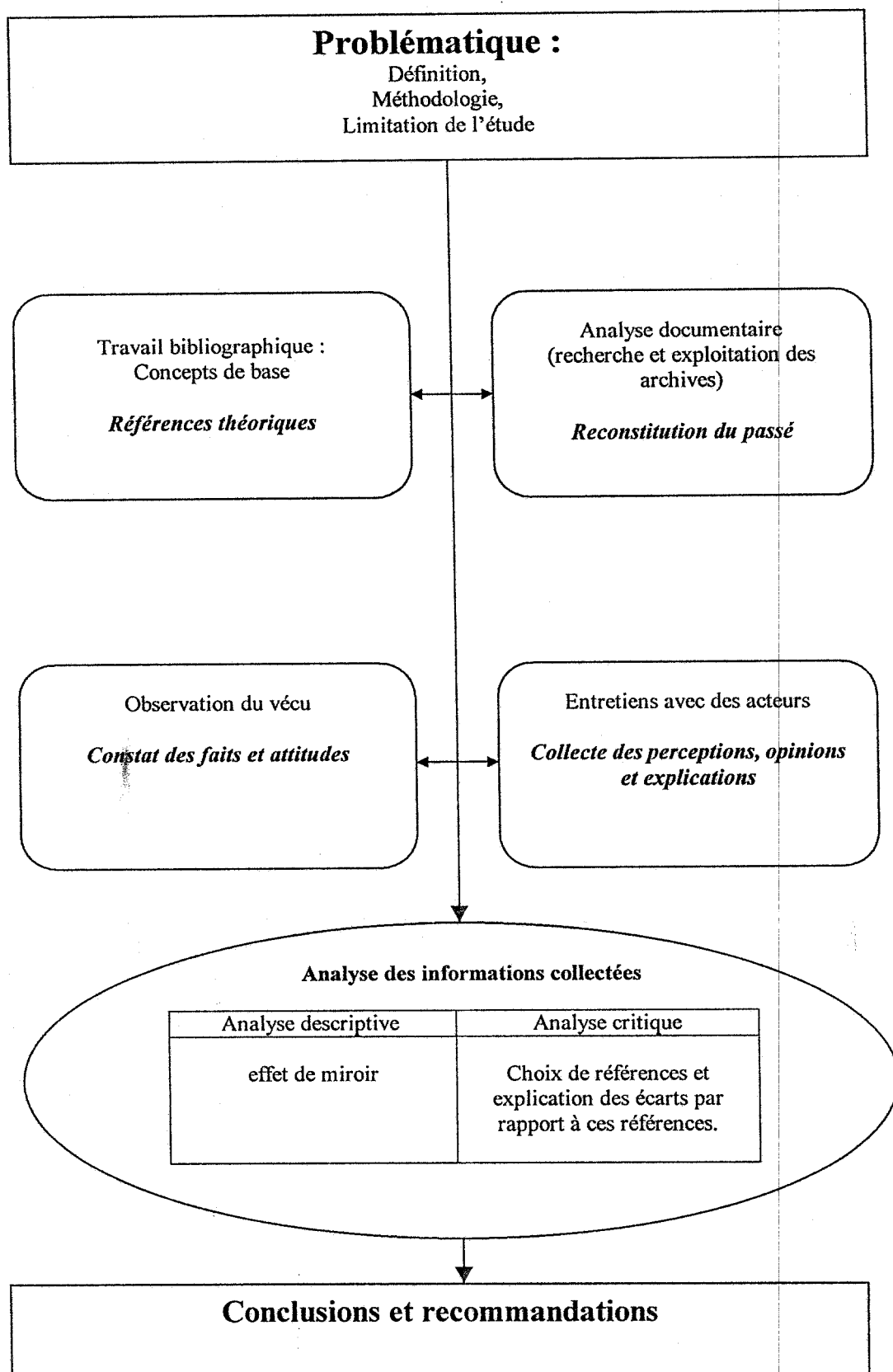


Fig. 0.1 : Schéma de la démarche méthodologique

Enfin, un énoncé de l'interviewé peut être un simple **stéréotype**. La formation de stéréotype résulte d'une tendance à attribuer des particularités à quelqu'un (ou à quelque chose) en fonction de la catégorie dans laquelle il a été classé : " C'est le patron, donc il doit savoir ", " C'est un jeune, il ne peut pas connaître ", sont des exemples de stéréotypes.

L'identification des stéréotypes dans l'entretien peut nous donner une idée sur les tendances de comportement des personnes qui les émettent. Dans ce cas, deux réactions sont envisageables :

- Corriger la perception moyennant des efforts de réfutation.
- Ecarter des solutions qui, malgré leur caractère rationnel, sauraient être acceptées par les individus et auraient donc de faibles chances d'être appliquées.

C'est selon cette méthodologie et avec cette vision que le thème a été abordé. Quant au domaine de définition de l'étude, des limites ont été tracées dès le début.

0.4. Limites de l'étude

L'étude vise une finalité très ambitieuse et il serait illusoire de prétendre la réaliser dans sa globalité. En effet, des limites inhérentes au temps consacré à la collecte et traitement des informations disponibles s'imposent. Ces limites risqueraient d'avoir comme conséquence le choix d'un échantillon non représentatif ; mais l'essentiel est que cette étude permette, malgré tout, de tirer des conclusions exploitables.

Ainsi, les organismes sous tutelle du Ministère de l'Equipeement ne seront pas abordés dans la présente étude. L'accent sera mis essentiellement sur la gestion des services centraux et territoriaux ainsi que sur les interactions entre eux.

En outre, la démarche est essentiellement de type qualitatif, c'est-à-dire que si un constat est observé, il est généralement signalé et examiné indépendamment de son aspect quantitatif

lorsque l'utilité ne justifie pas l'investissement lourd en temps. De ce fait, **il y a lieu d'éviter toute généralisation hâtive des observations émises dans le présent document.**

Par ailleurs, il ne s'agit pas de donner un bilan des activités du Ministère ni d'offrir, de manière prétentive, des solutions miraculeuses. Cette étude a constitué pour moi une opportunité pour mieux apprendre à analyser des faits et des perceptions et dans certains cas, de me prononcer sur les leçons à tirer. Par contre, dans d'autres cas, j'ai dû me contenter d'hypothèses ou d'interrogations.

L'idée maîtresse suivie dans cet ouvrage est d'offrir aux acteurs du Ministère de l'Équipement, au moins, un miroir reflétant une image de leur propre vécu en les interpellant ainsi à se poser des questions sur les pratiques du management. Pour cela, un effort d'organisation des résultats du présent travail a été déployé pour que ces acteurs puissent s'y retrouver. L'idée est d'aboutir à une certaine architecture qui permette de distinguer un édifice d'un tas de pierres. Tel est l'objet de la présente thématique.

0.5. Thématique et plan du rapport

Un brainstorming a été utilisé pour recenser le maximum de questions sur le management et le contrôle de gestion. Ensuite, les questions ayant trait à un même domaine ont été classées dans un même ensemble (thème) ou un sous-ensemble (sous-thème) pour lequel a été choisi un titre jugé parlant.

Ainsi, le premier chapitre "Management et modernisation" a trait à des questions relatives au management et changement. L'accent sera mis sur la présentation du contexte, des perceptions du management et du changement ainsi que sur le cadrage de ce dernier par les responsables du Ministère.

Le second chapitre "Conseiller en gestion" aborde les questions de création et de mise en activité d'un réseau d'acteurs de changement appelés conseillers en gestion. Ce chapitre relate une analyse descriptive de l'évolution du fonctionnement de ce réseau en procédant à des comparaisons avec d'autres

organisations.

Le troisième chapitre "Animation et contrôle de gestion" est consacré à la présentation et l'analyse des nouveautés introduites au Ministère dans le but de mieux maîtriser la gestion face à l'évolution de l'environnement. Il s'agit des actions concrètes qui traduisent la vision et les orientations stratégiques.

Le quatrième chapitre "Pilotage" relate l'évolution des pratiques de pilotage durant les deux dernières décennies ainsi que les expérimentations en cours.

Le cinquième chapitre "Ressources humaines" aborde essentiellement la question d'évaluation et de développement des ressources humaines. Il s'agit d'une description et d'une analyse d'outils testés ou en cours d'expérimentation.

Le sixième chapitre "Vers une stratégie de développement" synthétise quelques recommandations qui permettraient de desserrer les serrures identifiées et présentées dans les chapitres précédents.

Enfin, le dernier chapitre est une conclusion générale de l'étude.

Chapitre 1

Management et modernisation

- 1. Management et développement**
- 2. Perception du management**
- 3. Management : une approche de définition**
- 4. Changement dans les organisations**
- 5. Forces de changement**
- 6. Cadrage de la modernisation**
- 7. Résistance au Changement**
- 8. Conclusion**

Le Ministère de l'Équipement est engagé depuis deux décennies dans la mise en œuvre d'un ensemble de changements visant à moderniser son management avec toutes ses composantes : structures, outils, méthodes, pratiques de gestion, etc., c'est à dire. L'effet recherché à travers ce changement consiste en l'amélioration des performances dans un contexte en évolution continue.

Le présent chapitre vise essentiellement à relater les principales forces de changement - aussi bien externes qu'internes - qui ont poussé les responsables du Ministère à procéder à des actions de modernisation. Il se propose également de présenter et d'examiner la démarche de changement adoptée ainsi que certains éléments de réponse de l'environnement interne à cette démarche.

Concrètement, il s'agit essentiellement d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Comment est perçu le management ?
- Quels sont les effets des perceptions sur le processus de changement ?
- Quelles sont les forces de changements qui ont suscité la modernisation au sein du Ministère de l'Équipement ?
- Quelles stratégies adopte le Ministère pour réussir la modernisation de son Management ?

1.1. Management et développement

Le processus de modernisation pour une organisation est, dans une certaine mesure, comparable au cœur de l'être humain; il doit fonctionner en permanence avec un *rythme* adapté aux besoins de l'organisme, sinon c'est la mort inéluctable.

Nous entendons par " Modernisation", la mise en phase des pratiques de gestion avec les exigences de la période en terme de sollicitations de l'environnement. Il s'agit d'entretenir et/ou développer la capacité de réaction à ces sollicitations, et d'anticiper. En effet, les outils de gestion et d'aide à la prise de décision se mettent en place pour répondre à des besoins ressentis. Mais devant la turbulence de l'environnement, ces outils deviennent obsolètes, insuffisants ou inadaptés. Ils sont alors actualisés, remplacés,..., et ce, afin de tenir compte de l'évolution de l'environnement externe, notamment ses sollicitations, et la capacité des hommes opérants dans les différents systèmes internes à réagir à ces sollicitations.

A ce sujet, plusieurs auteurs et praticiens sont convaincus de l'importance qu'il faut donner au management pour faire face aux différentes évolutions et réussir un développement économique. Jean-Jacques Servan-Schreiber écrivait dans « le défi américain », que le succès de l'Amérique, dans le domaine économique, ne tient pas tant à ses ressources naturelles ou à son avancement technologique, qu'à **l'attention qu'elle a su porter aux questions du management** . (Réf 39, p17).

En signalant les exemples d'Europe et du Japon, Henry Mintzberg affirme pour sa part : « *On doit comprendre que partout où il y a développement économique, il y a attention soutenue pour les procédures de management* ». (op. cit, p18). Cette conviction est-elle partagée au Ministère de l'Equipement ? pour répondre cette question, nous allons examiner la perception du Management.

1.2. Perception du management

La perception du management et de la modernisation par les acteurs fait partie du contexte. Elle est un élément important dans le processus de modernisation du management, dans la mesure où elle influence les comportements et attitudes face au changement. D'où l'intérêt d'identifier les principaux types de perception chez **les acteurs les plus importants en terme d'influence sur le processus de modernisation : le sommet de la pyramide et le milieu des cadres.**

12.1. Management vu par le sommet

Les hauts responsables du Ministère de l'Equipeement ont bien compris que c'est grâce à un management de qualité que l'on peut réussir le développement de la **capacité d'anticipation et d'adaptation** aux évolutions de l'environnement.

Ainsi, Abdelaziz MEZIANE BELFKIH souligne l'intérêt et l'importance du management :

*“L'expérience marocaine, pour les secteurs des travaux publics, s'est enrichie de plusieurs formules réussies de gestion des services publics. J'en prends pour exemple la création de l'ONEP et de l'ODEP pour gérer deux secteurs vitaux, à savoir : l'eau potable et l'exploitation portuaire. Les résultats financiers et économiques de ces offices ont prouvé que **lorsqu'un service public est géré suivant les règles de management moderne, il ne peut que réussir.**”* (Réf 40, p65)

L'analyse de l'évolution du Ministère montre la volonté délibérée de ce dernier à maintenir son action visant essentiellement, mais pas exclusivement, **de la modernisation du management.** Afin de concilier changement et continuité. le rythme de cette modernisation doit être adapté car il dépend, entre autres, de la perception même du management aussi bien par le sommet de la pyramide que par le reste des cadres.

1.2.2. Management vu par les cadres

L'observation du milieu des cadres au sein du Ministère de l'Equipement, a permis de constater deux perceptions opposées : l'une considérant le management comme le moteur de la bonne marche des services, l'autre ne voyant pas l'utilité d'un tel management.

La première perception concrétise les efforts engagés par le Ministère de l'Equipement, notamment dans le domaine de la formation de longue durée en management, à savoir :

- Le cycle supérieur de management, organisé au profit des Directeurs territoriaux et Chefs de Divisions du Ministère;
- Le cycle de formation des conseillers en gestion;
- Le cycle spécial de gestion, organisé au profit des chefs de service.

La seconde perception a été constatée essentiellement chez certains chefs de service ainsi que chez certains cadres sans responsabilité. Selon l'échantillon examiné, les cadres ayant une perception erronée sur le management sont dans la plupart des cas ceux qui n'ont pas bénéficié d'une formation en management. Nous pensons utile de présenter et commenter quelques-unes des erreurs de perception afin de contribuer à leur correction. En effet, on entend souvent des expressions du type :

- ♦ " C'est bon pour le privé, mais inadapté au public ";
- ♦ " C'est pour les pays développés, pas pour le Maroc ";
- ♦ " C'est parce qu'on le fait en France. Nous imitons toujours l'Occident ";
- ♦ " C'est de la théorie, dans la pratique ce n'est pas faisable";
- ♦ " Nous sommes un Département technique, on n'a pas besoin de managent. Il n'y a qu'à.... ".
- ♦ " Les cycles de management ? ça n'a aucun apport; c'est une perte de temps et d'argent";

♦ etc.

Bien entendu, ces expressions ne sont pas prononcées dans des situations formelles mais lors de discussions informelles, là où règne un sentiment de liberté d'expression.

Ce genre d'expressions reflète l'image déformée de ce qu'est le management aux yeux de certains cadres du Ministère malgré l'effort important pour leur inculquer concernés une culture managériale. Les nombreux séminaires et cycles de formation sur le management organisés par le Ministère, les chantiers de modernisation ainsi que la mise en place d'un réseau de conseillers en gestion et son développement démontrent ce propos.

Dans l'ensemble, ces erreurs de perception ont trait à la question d'adaptation. Elles sont du type "ce n'est pas adapté". Dans ce contexte, on cherche à attirer l'attention essentiellement sur trois éléments :

- le but lucratif pour les sociétés privées et non lucratif du service public ;
- la liberté d'action des sociétés privées et les freins de la bureaucratie des administrations ;
- les différences, notamment culturelles entre le Maroc et les pays développés.

Présentons alors quelques arguments pour corriger ces perceptions. Il est erroné de croire que les entreprises privées sont libres d'agir à leur guise. En effet, les moyennes et les grandes entreprises de taille comparables aux administrations et établissements publics connaissent des contraintes semblables à celles du service public en général, et du Ministère de l'Equipeement en particulier.

En outre, il faut signaler que les pionniers du développement et mise en œuvre du management moderne étaient et sont toujours des organisations techniques, que ce soit au Maroc ou ailleurs. Donc le fait de dire que "nous sommes un Département technique" ne doit pas signifier l'exclusion du rôle primordial que joue (et que devrait jouer) le management.

Il est également erroné de croire que les concepts de management ne sont valides qu'aux Etats-Unis d'Amérique ou en Europe, ou encore limités au secteur privé. Les sciences auxquelles le management fait appel sont universelles . Par exemple, il n'y a pas de psychologie américaine et une autre française ou une troisième marocaine. Ce sont les contextes qui diffèrent. Pour mieux expliquer, prenons un exemple. Il est anormal d'adopter le même plan de béton armé pour un bâtiment au Canada pour construire un autre au Sahara marocain même si l'on veut adopter la même architecture, car le milieu, les matériaux de constructions, etc. ne sont pas les mêmes. Le contexte change, mais l'outil scientifique est invariant. De même, recourir au management n'implique pas calquer sans discernement des recettes ou ne pas tenir compte du contexte. Ce dernier est un élément clé dans la définition même du terme management.

En somme, il convient de se servir du management en tant que "science", "technique", etc. comme on se sert des autres sciences : mécanique des sols, médecine, élevage, etc.

1.3. Management : une approche de définition

Nous avons constaté certaines erreurs de perception du management dans le milieu des cadres. Outre les réfutations exposées ci-dessus, il est indispensable de définir le management pour savoir de quoi l'on parle. Pour ce faire, retenons la définition suivante¹ :

" Le management est le métier qui consiste à conduire dans un contexte donné, un groupe d'hommes et de femmes ayant à atteindre en commun des objectifs conformes aux finalités de l'organisation d'appartenance. "

Le management est un métier, c'est à dire une activité, une pratique qui regroupe un ensemble de savoir-faire techniques

¹ Source : Management du service public.

et relationnels. Ce n'est ni un processus abstrait, ni une théorie dogmatique.

Ce métier consiste à conduire. Conduire doit être entendu comme un terme générique pour désigner les différents styles de management. Il peut signifier "diriger", "commander", "faire participer", "animer".... Bref, avoir la responsabilité d'une équipe qui doit atteindre des objectifs en commun.

Ce métier s'exerce dans un contexte donné. Il s'agit :

- de l'environnement économique, politique, social, de ses contraintes, de ses opportunités;
- de la culture, des mentalités, des traditions, de l'institution, du ministère, de l'établissement public...

Ce contexte est donné. On peut vouloir le modifier, mais en tout état de cause, il faut en tenir compte et adapter sa pratique managériale aux réalités dans lesquelles on agit.

Par ailleurs, **le management est un métier en soi qui se surajoute à la technicité de base du cadre qui l'exerce :** génie civil, mécanique, électronique, droit, finances, informatique, etc.

De ce fait, tout cadre qui a en charge une équipe doit exercer deux métiers: celui résultant de sa technicité de base et celui de manager. Bien évidemment, la place qu'occupe chacun des deux métiers varie selon la position de chaque cadre. Aux premiers niveau d'encadrement, l'essentiel du travail du cadre repose sur sa technicité de base. Aux niveaux supérieurs, c'est l'inverse: " l'autre " métier devient le premier et pour un dirigeant, la technicité de base devient secondaire (voir Fig.1).

Nous constatons donc que, par définition, le management tient compte, en principe, du contexte. Ce dernier est souvent en mutation. De ce fait, le management devrait être adapté, c'est à dire modernisé.

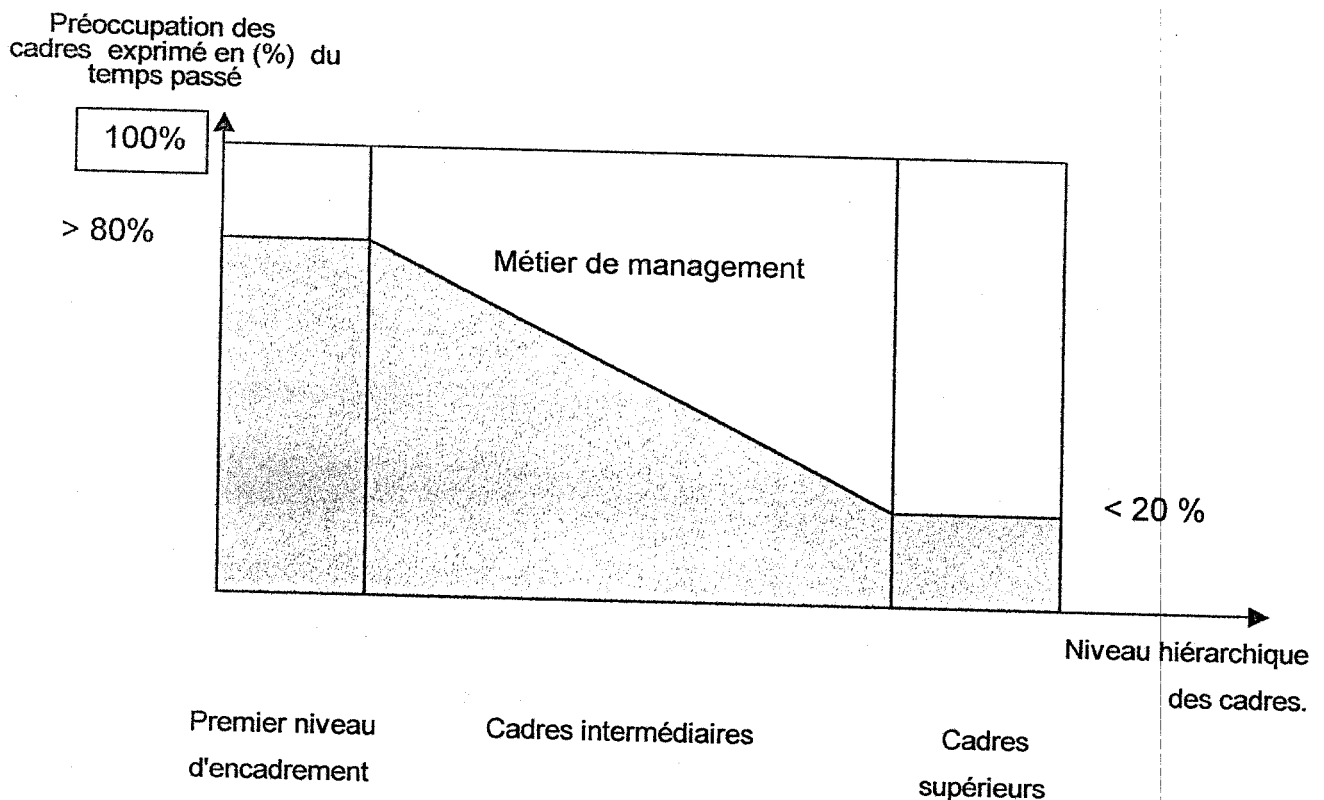


Fig. 1.1 : Place du management et du métier technique de base

Avant d'aborder la manière dont le Ministère de l'Équipement se modernise, nous allons jeter un coup d'œil sur le changement dans les organisations. Il s'agit de présenter un aperçu sur le changement en général. Le but est de disposer de repères permettant de mieux cerner le cas du Ministère l'Équipement.

1.4. Changement dans les organisations

La première question à se poser consiste à savoir ce qui suscite le changement dans les organisations. Autrement dit, pourquoi le changement ? En effet, ce dernier n'est pas une finalité en soi. De même, il n'est pas sans origine. Alors, quelle est sa source ?

1.4.1 Environnement : source de changement

Toute organisation vit dans un environnement constitué de plusieurs composantes en interaction : les clients, les fournisseurs, les usagers, le citoyen, l'Administration, la concurrence, la technologie, les courants politiques et idéologiques, etc. Si certaines composantes sont stables, ce n'est pas forcément le cas pour les autres. Donc à tout moment, toute organisation est susceptible d'être agitée ou perturbée par les mutations de son environnement. Ce dernier exerce sur elle des forces de changement.

Une organisation qui n'anticipe pas ou qui ne se prépare pas assez pour prendre conscience des menaces contre lesquelles elle doit se prémunir et des opportunités qu'elle doit saisir risque de perdre beaucoup lorsqu'elle a la chance de ne pas tout perdre.

Les outils, méthodes, styles et pratiques de management, risquent de devenir un jour obsolètes comme les technologies. D'où la nécessité de mettre en phase le management avec toutes ses composantes et les exigences et sollicitations de l'environnement en perpétuelle mutation.

Sommes toutes, le changement est, certes, nécessaire ; néanmoins cette nécessité n'a pas la même intensité dans toutes les organisations. Les forces qui suscitent le changement n'ont pas la même intensité. Elles sont évaluées en fonction de leur impact sur les performances . Paul STREBEL² distingue trois niveaux d'intensité de ces forces :

- Les faibles forces du changement dont il est difficile de reconnaître la nature ou de préciser les directions ;
- Les forces modérées du changement : elles sont décelées plus facilement et n'ont que peu d'impact sur les performances ;
- Les forces majeures de changement : elles ont un énorme impact sur les performances.

² L'Economiste. Mastering Management. Mardi 10 Août 1999.

Néanmoins, ces forces de changement peuvent être visibles pour les managers ou masquées. Cela dépend du degré de veille des managers ; ce qui donne lieu à une certaine prise de conscience des forces de changement. A propos de cette prise de conscience, Abdelkebir Mezouar distingue trois types d'acteurs³ :

- **Ceux qui ont compris et qui ont pris les devants** : ce sont des acteurs qui croient vraiment à la nécessité et/ou à l'utilité du changement et qui adopte un comportement favorable, ils anticipent et prennent des décisions volontaristes contribuant à un changement mûrement réfléchi ;
- **Ceux qui se trouvent " dos au mur "** et contraints de s'ajuster, ils sont dans une situation de crise caractérisée par peu ou pas de choix et par conséquent ils subissent le changement ;
- **Ceux qui n'ont toujours pas compris** et risquent un réveil douloureux.

En somme, l'environnement exerce inévitablement des forces qui stimulent le changement. Néanmoins, aux forces motrices s'opposent des forces résistantes. Et c'est la résultante qui décidera du sens du mouvement. Ainsi, la résistance au changement est à son tour inévitable . Pour prendre en considération cette résistance dans le processus de changement, il est important de comprendre ses caractéristiques.

1.4.2. Résistance au changement

Le changement a pour effet de modifier les termes de l'équation d'équilibre des forces des acteurs. De ce fait, ceux qui sont dans une situation confortable risquent de se trouver dans une situation désagréable ou moins confortable. D'autres, mécontents, espèrent ou œuvrent pour que le changement jalonne la route vers une situation meilleure.

³ Cours de " Vangarde Management " - Abdelkebir Mezouar – ISCAE.

La première catégorie aura tendance à résister au changement. Cette résistance risque d'avorter les actions de modernisation et de saboter les tentatives même d'expérimentation.

Vue sous cet angle, la résistance au changement peut être considérée comme un phénomène naturelle mais auquel il faut être vigilant. Néanmoins, cette résistance n'a pas la même intensité dans les organisations. Son intensité dépend en fait des gains ou des pertes que les gens peuvent subir et de la culture qui règne au sein de l'organisation. Paul STREBEL⁴ distingue trois catégories d'organisation selon le niveau de résistance au changement :

- une **organisation peu résistante** dont le personnel est prêt à tenter de nouvelles expériences ;
- une **organisation passablement résistante** au changement ;
- une **organisation extrêmement résistante** au changement.

Il s'agit ici d'une classification globale pour l'ensemble des organisations. Quant aux individus, ils sont de nature différents les uns des autres : on trouve généralement les acteurs moteurs du changement et les récalcitrants. Les cas extrêmes risquent de nuire au processus de changement. A ce sujet, Henry Mintzberg a écrit: " les managers qui sont obsédés soit par le changement soit par la stabilité sont éventuellement des causes de nuisance pour leur organisation". (Réf 39, p71). Ainsi, l'introduction du changement doit être effectuée selon un dosage et une tactique adaptés au contexte concerné. Quelles sont les stratégies de changement envisageables ?

1.4.3 Voies d'introduction du changement

Les méthodes de changement varient selon le degré de résistance, l'état d'esprit qui règne dans l'organisation et l'intensité des forces de changement. En effet, les différents contextes requièrent bien évidemment des processus de

⁴ L'Economiste. Mastering Management. Mardi 10 Août 1999.

changement variables. On distingue trois stratégies types pour mener le changement :

a. **La Stratégie Bulldozer** : elle consiste à frapper fort et vite afin de ne pas laisser aux opposants le temps de s'organiser. L'idée est de faire la démonstration par la preuve en ciblant les points d'impact.

b. **La Stratégie du Domino** : il s'agit de donner l'impression que rien de fondamental ne va changer et déléster progressivement les opposants de toutes leurs prérogatives.

c. **La Stratégie d'ordalie ou de marche sur les braises** : elle consiste à :

- Indiquer clairement un projet de changement ;
- Chercher l'adhésion réelle ;
- Donner la chance aux acteurs opposants ou non en les mettant dans des rôles valorisants mais très exposés.

Ces stratégies indiquent les trois manières envisageables pour faire face à la résistance au changement. La combinaison ou le changement de stratégie en fonction des thèmes, enjeux du moment reste envisageable.

Selon Mohamed HASSAD, il faut, avec l'appui du personnel, neutraliser (si possible sans fracas) les personnes qui agissent comme freins et qui ne se préoccupent que de renforcer leur pouvoir ou leur influence à l'intérieur de l'entreprise et qui investissent leur énergie à alimenter les rivalités internes et les luttes de pouvoir⁵.

L'un des moyens de vaincre la résistance au changement, ajoute-t-il consiste à modifier l'organisation de manière à redistribuer les pouvoirs et restructurer les rôles à l'intérieur de l'entreprise. Cela permet de changer indirectement et sans douleur les personnes opposées au changement.

En conclusion, le management est une clé de développement

⁵ " Paroles de managers " p44.

économique. Néanmoins, les mutations de l'environnement modifient les serrures ; c'est à dire les conditions de succès. De toute évidence, lorsque la serrure change, il faut changer la clé. C'est ainsi que l'environnement exerce des forces de changement. A ces forces s'oppose une résistance qu'il faudrait vaincre. La manière d'introduire le changement dépend entre autres, de l'intensité des forces de changement, et de celle de la résistance au changement.

La vitesse de changement doit être bien dosée et la vigilance doit être toujours présente.

C'étaient quelques flashes sur le changement en général qui ont permis de prendre connaissance et conscience d'un ensemble de considérations, conditionnant le succès ou l'échec du changement.

Qu'en est-il du Ministère de l'Equipeement ? Quelles étaient les forces de changement ?

1.5. Forces de changement

L'âge d'or des investissements publics massifs s'est éteint avec la décennie 70, dit-on, pour céder la place au début des années 80, en période de programmes d'ajustement structurels successifs, à une politique d'austérité budgétaire qui a particulièrement affecté le Ministère de l'Equipeement aussi bien au niveau du volume des investissements qu'au niveau des budgets de fonctionnement.

Au début des années 80, la règle consistait à faire appel systématiquement aux fonds publics à l'occasion de tout investissement public. L'austérité, puis les réajustements et enfin les idées de libéralisation ont modifié les termes de cette équation. En effet, d'autres modes de fonctionnement se sont développés. En outre, l'environnement institutionnel et politique a évolué vers :

- ♦ La consolidation du processus démocratique ;
- ♦ Le contrôle du parlement ;

- ♦ Le renforcement du rôle et des moyens des collectivités locales (fiscalité locale) ;
- ♦ Le renforcement de la volonté de régionalisation ;
- ♦ Le poids des médias et de l'opinion publique.

Face à ces évolutions du contexte, il fallait rechercher d'autres sources de financement et prendre des mesures pour réussir des économies.

Concernant le secteur routier, le Ministère était devant une ardente obligation : la maintenance du réseau routier. Il risquait de perdre une bonne partie de son patrimoine routier et le rattrapage aurait été très coûteux. Ainsi, un rêve entretenu depuis de nombreuses années s'est enfin réalisé vers la fin des années 80: la création du Fonds Spécial Routier. Au début des années 90, un autre espoir a enfin été réalisé: la concession du réseau autoroutier à la Société Nationale des Autoroutes du Maroc.

Toujours, dans le cadre de la recherche des moyens de financement autres que le budget de l'Etat, apparaît la notion de cofinancement des projets : notamment avec les collectivités locales et les associations.

Les modalités ont été définies et actuellement, nous constatons la réalisation des routes rurales et l'alimentation en eau potable du monde rurale qui sont cofinancés par l'Etat d'un côté et les collectivités locales ou les associations d'un autre côté.

Et récemment, la loi basée sur le principe de " pollueur payeur" a enfin vu le jour.

Le domaine public de l'Etat dont la gestion est confiée au Ministère de l'Equipement a été exploité pour la recherche des recettes de l'Etat. En effet, des organismes qui occupent le domaine public de l'Etat pour l'installation des réseaux (téléphone, câbles électriques...) sont aujourd'hui appelés à payer une redevance d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat.

Devant ce mouvement de l'environnement externe qui a eu lieu, que se passait-il en interne au Ministère de l'Equipement (qui

était aussi de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres) ? La recherche documentaire a permis découvrir un diagnostic qui a été effectué en 1990.

C'est un témoignage anonyme qui donne une image sur certains dysfonctionnements :

« La multiplication des services centraux dans le cadre d'une trentaine de directions d'administration centrale et d'établissement public sous tutelle a entamé une forte concentration du staff technique du Ministère au détriment de son efficacité sur le terrain et de ses ambitions de déconcentration administrative.

Quelle est la véritable place des Directions fonctionnelles ? Le rôle joué par elles s'inscrit-il dans la politique du département, à savoir dynamiser et faciliter l'action des opérationnels ? ou constitueraient-elles un clan supplémentaire dans les circuits d'informations et les processus de décisions ?

Quelles sont les causes qui ont conduit à la multiplication des cellules centrales spécialisées en plus et en marge des directions fonctionnelles, Conseil Général de l'Équipement et du Cabinet ? N'y aurait-il pas là l'indice d'une inadéquation des structures centrales et de la distribution des rôles ?

L'organisation de 1983 portait en elle un grand espoir en matière de rationalisation des choix budgétaires. la Direction des Programmes et Etudes était investie de la mission d'élaborer et de mettre en place avec les différentes unités opérationnelles, une doctrine économique en matière de choix budgétaire.

L'expérience des Administrations "à têtes multiples" (Administration de l'Hydraulique et Administration de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres) est-elle concluante et demande-t-elle seulement à être améliorée par un meilleur partage des pouvoirs en leur sein ? Ou bien leurs difficultés internes persistantes et le jeu de bascule continu qu'elles vivent implique-t-il de repenser radicalement la formule et de rechercher, suivant les particularités de chaque secteur et de la stratégie d'ensemble, des solutions moins ambiguës. »

De cette analyse (en 1990) découlent des orientations ayant trait à la recherche d'efficacité et d'efficience :

- ♦ **Faire sentir à tous les contraintes de l'environnement**, notamment les contraintes budgétaires,
- ♦ **Débureaucratiser en allégeant des procédures**, des circuits de l'instruction en série de la même affaire,
- ♦ **Développer les outils de l'informatique et Bureautique** dans une perspective d'aide à la gestion,
- ♦ **Renforcer le système d'information**,
- ♦ **Développer le concept de mission et évaluation des résultats**,
- ♦ **Développer l'audit et le contrôle de gestion**.

De cette narration, qui n'engage que son auteur, nous pouvons retenir qu'une certaine pression externe a eu des effets en interne notamment en terme d'organisation. Devant ces mutations qui légitiment le changement, les responsables du Ministère de l'Équipement ont cherché à diagnostiquer la situation. Quel cadrage ont-ils effectué pour guider ce changement ?

1.6. Cadrage de la modernisation

Face aux évolutions, le Ministère de l'Équipement est engagé dans la mise en œuvre d'un projet de modernisation globale s'appuyant sur le management moderne et une nouvelle vision du service public.

L'effet recherché de ce projet consiste en l'amélioration de la qualité de gestion dans un contexte où les contraintes ne cessent d'accroître (restrictions budgétaires, limitation des possibilités de recrutement, accroissement du volume des besoins à satisfaire,...).

La rencontre d'Imouzzer les 16 et 17 juin 1995 était une occasion d'échange des managers du Ministère pour donner naissance à un ensemble de principes de base qui doivent orienter les actions : c'est le fameux projet baptisé " TP21 " (les travaux publics au 21^{ème} siècle).

Ce projet s'articule au tour des axes suivants :

- **La réhabilitation des mécanismes de contrôle et de sanction par la mise en place d'un système d'audit interne, l'instauration d'audits techniques et la post-évaluation des projets.**
- **Rationalisation de la gestion publique :** L'objectif recherché est d'accroître l'efficacité des services en vue de diminuer leur coût de fonctionnement à travers la rénovation des méthodes de gestion et la modernisation des outils et des procédures.
- **Le développement du management des ressources humaines** pour la préparation au changement à travers d'une part la mise en place d'un réseau de conseillers en gestion dont la mission consiste à favoriser et accompagner le changement dans les services notamment la mise en place d'outils de contrôle de gestion et d'audit; et d'autre part, le développement des cycles de formation de longue durée, entre autres, dans les domaines du management :
 - Cycle supérieur de management, organisé au profit des Directeurs territoriaux et Chefs de Division du Ministère ;
 - Cycle de formation des conseillers en gestion
 - Cycle spécial de gestion, organisé au profit des chefs de service.
 - Cycle de formation des chargés de communication, destiné à professionnaliser ce réseau.

Par ailleurs, face à ce cadrage et devant les efforts de modernisation, quel est l'état des lieux sur le plan résistance au changement ?

1.7. Résistance au changement

Des poches de résistance au changement ont été constatées au Ministère de l'Equipeement. Néanmoins cette résistance est restée passive. En effet, les actions de modernisation n'ont jamais donné lieu à des grèves spécifiques aux services centraux et extérieurs du Ministère (le cas des Offices ne rentre pas dans le cadre de la présente étude).

La recherche des origines de non adhésion à certaines actions de modernisation menées au Ministère de l'Equipeement, a permis de d'identifier les causes de résistance suivantes :

- **l'incompréhension** : ceux qui ne comprennent pas le pourquoi des choses et qui, en réalité ont besoin d'explications qui absorbent les incertitudes et qui aident à la correction des erreurs de perception ;
- **la méfiance** : ceux qui ont compris la logique des démarches et des actions de changement mais qui ne font pas confiance au système. Ils ont peur de perdre leurs prérogatives. C'est le cas des rentiers du système qui profitent des dysfonctionnements.
- **la croyance à des alternatives meilleures** : certains critiquent la façon de faire et ont en tête une autre vision des choses et probablement des alternatives meilleures.
- **Le manque de temps** : d'autres disent qu'ils n'ont pas de temps. On peut supposer que dans certains cas c'est un simple prétexte ; dans d'autres cas, c'est un problème de gestion du temps ou d'insuffisance de délégation de tâche aux collaborateurs ou tout simplement d'une sous-qualification dans le domaine du management ;
- **Une vision cloisonnée, une croyance erronée inébranlable** : certains sont prisonniers de leur vision et restent difficilement convertibles.

Nous pouvons alors distinguer cinq catégories d'acteurs à chacune d'elles correspond un effort qu'il serait souhaitable de déployer. Le tableau N°1 ci-après regroupe d'une part les

acteurs types que l'on peut rencontrer, et d'autre part, les efforts types à déployer par les porteurs de projets de changement.

Tableau N°1 : Résistance au changement

Acteurs types	Efforts types
Ceux qui n'ont pas compris	Les sensibiliser et les aider à comprendre
Ceux qui sont méfiants	Les rassurer en donnant des exemples démonstratifs en encourageant le volontariat
Ceux qui pensent à d'autres alternatives	Les écouter et ajuster éventuellement les propositions
Ceux qui n'ont pas le temps pour changer	Les faire gagner du temps en les soulageant de certaines activités, en renforçant leurs ressources, en les laissant tranquilles ou en les remplaçant.
Prisonniers de leurs visions	Les laisser tranquilles ou les remplacer.

1.8. Conclusion

L'aperçu historique sur l'évolution de l'environnement externe et interne du Ministère de l'Équipement a permis de mettre le doigt sur les forces de changement qui ont suscité la modernisation du Ministère de l'Équipement. Ces forces peuvent être résumées en deux points :

- L'instabilités des ressources financières,
- Le gel de recrutement (même partiel),

A ces deux contraintes dictées essentiellement par les Plans d'Ajustement Structurel, le réseau routier était menacé si l'entretien ne se faisait pas à temps. Les années de sécheresse ont intensifié la pression pour la recherche et l'exploitation des ressources en eau.

Devant ces mutations, le Ministère a cherché à développer sa réactivité. Au lieu de se limiter à se plaindre des contraintes, il a réussi à trouver d'autres sources de financement que le budget

de l'Etat (Fonds Spécial Routier, concession des autoroutes, partenariat avec les collectivités locales et associations,...). des efforts continuent d'ailleurs à être déployés pour trouver d'autres sources de financement, notamment celles qui ont fait leur preuve à l'étranger.

En interne, le Ministère de l'Equipeement a entamé des changements tous azimuts : réorganisation des services extérieurs en 1982, mise en place de Services Logistique et Matériel et d'une comptabilité analytique, informatisation des services, sélection rigoureuse des cadres où le passage par des bureaux de professionnels en recrutement est devenu une pratique courante. De même, il y a eu introduction de nouvelles pratiques de management ayant trait au pilotage et système d'information, la formation de longue durée sous forme de cycles, le démarrage de la mise en place de l'audit et le contrôle de gestion. La création du réseau des Conseillers en gestion acteurs important de changement et d'amélioration de la qualité de gestion dans les services et l'avènement du projet TP21, qui trace une vision stratégique sur ce que devrait être le Ministère de l'Equipeement au 21^e siècle, présentent une autre facette de ce changement. Dans les chapitres qui suivent, nous aborderons comment le Ministère anime ces changements notamment en ce qui concerne le contrôle de gestion.

Quant à la résistance au changement, la perception du management est un signe révélateur de l'intensité d'adhésion ou non à sa modernisation. L'examen des perceptions a permis de constater qu'au sommet de la pyramide, le management moderne est considéré comme l'épine dorsale du développement. Par contre, au sein des cadres, des erreurs de perception ont été identifiées. Mais comme l'analyse a été limitée à l'aspect qualitatif, il serait imprudent de généraliser ces erreurs à l'ensemble des cadres. En effet, l'échantillon des cadres observés n'était pas totalement représentatif. Néanmoins, il a permis de mettre en évidence des perceptions-types. Des réfutations et une définition du management ont été présentées pour corriger les erreurs de perceptions.

En outre, l'observation des réactions des acteurs a permis de confirmer l'existence de poches de résistance. Toutefois, cette résistance reste passive. Elle gérée en menant des expérimentations démonstratives en recherchant l'effet d'entraînement et laissant le temps jouer son rôle notamment pour les aspects culturels dont le changement réclame du temps. Ainsi, on pourrait qualifié le Ministère de l'Equipement comme peu résistant au changement.

Chapitre 2

Conseillers en gestion

- 2.1. Création du réseau des
Conseillers en gestion**
- 2.2. Missions des conseillers en
gestion**
- 2.3. Réactions des acteurs et
situations de travail**
- 2.4. Le conseil dans les autres
organisations**
- 2.5. Conclusion**

Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment l'environnement du Ministère de l'Équipement a évolué et les contraintes ont pressé : de l'âge d'or des années 1970 en passant par l'époque des programmes d'ajustement structurel des années 1980 où les ressources financières basées essentiellement sur le budget de l'État ont été diminuées de façon remarquable, sans oublier la limitation du recrutement.

Devant ces mutations, les responsables ont déployé des efforts de recherche d'autres sources de financement. En outre, ils ont cherché une meilleure utilisation de ces ressources dans le management moderne, et tout particulièrement dans le contrôle de gestion et l'audit. Pour ce faire, ils ont décidé de créer de nouveaux organes appelés **Conseillers en Gestion** qui ont pour mission principale d'être des acteurs importants de changement afin d'aider le Ministère de l'Équipement à mettre en pratique un management moderne et adapté, servant de levier pour relever les défis.

Dans ce chapitre, nous allons étudier ce nouveau corps de métier appelé à travailler en réseau et à jouer un rôle important dans la modernisation du management au Ministère de l'Équipement. Pour ce faire, nous allons présenter et analyser :

- les préparatifs de création des Conseillers en Gestion,
- les missions qui leurs ont été confiées,
- l'évolution de l'environnement de travail pour ces nouveaux acteurs.

Enfin, un regard sur les autres organisations permettra de faire des comparaisons utiles et de situer le Ministère de l'Équipement par rapport aux autres organismes ayant créé des contrôleurs de gestion.

2.1. Création du réseau des Conseillers en Gestion

La mise en place d'acteurs spécialement sélectionnés et formés pour la modernisation du management en général et le contrôle de gestion en particulier, date du début des années 1990. En effet, le séminaire sur "l'audit et le contrôle de gestion" organisé à Rabat le 25 avril 1991 a conforté les autorités supérieures du Ministère de la nécessité, pour un département moderne, de disposer des moyens permettant ***d'assurer un pilotage stratégique et un contrôle rigoureux de la gestion aux différents niveaux de son organisation.***

Pour atteindre cet objectif, il a été décidé de créer un corps de Conseillers en Gestion chargés d'introduire le processus de contrôle et de mettre en place les outils nécessaires. Il a été jugé par les autorités supérieures que les candidats doivent avoir une motivation et des compétences indiscutables ainsi que des qualités intellectuelles de haut niveau. C'est pourquoi, elles ont procédé aux choix des candidats avec « professionnalisme » comme le prouve le processus suivi :

- Lancement des appels d'offres internes et de recrutement externe ;
- Choix d'un « statut » attractif (non encore reconnu par la Fonction Publique) pour les conseillers en gestion. En effet, selon le cahier des charges, il a été décidé de leur octroyer les mêmes avantages que leurs collègues chefs de Division ; ce qui constitue une source de motivation importante ;
- Le Ministère s'est servi d'un bureau de recrutement pour tester l'adéquation des profils des candidats à l'emploi des conseillers en gestion afin de sélectionner les meilleurs éléments que permet le marché de l'emploi.

- Il a monté une opération de coopération maroco-française pour bénéficier de l'expérience française dans ce domaine. Des experts français dans le domaine du contrôle de gestion ont apporté leur appui. C'est ainsi que des entretiens et réunions ont été organisés avec des responsables du Ministère de l'Equipement marocain pour permettre de :
 - Déterminer les besoins précis des échelons centraux et territoriaux en matière de contrôle de gestion ;
 - Affiner les missions et les relations fonctionnelles entre les conseillers en gestion et les différents niveaux hiérarchiques,
 - Conceptualiser et structurer le plan de formation qui devrait permettre aux conseillers en gestion d'atteindre le niveau de professionnalisme nécessaire à la réalisation des objectifs fixés.
- La formation de longue durée (8 à 12 mois) des conseillers en gestion a été confiée à des experts français et marocains dont les compétences sont reconnues.

Par ailleurs, il faut signaler que la coopération maroco-française s'est développée pour toucher les services déconcentrés des deux parties par la création de jumelage entre DDE/DRE (Directions Départementales de l'Equipement / Directions Régionales de l'Equipement) du côté français et DPE/DRE (Directions Provinciales de l'Equipement / Directions Régionales de l'Equipement) du côté marocain. Ceci a permis une prise de connaissance de l'expérience française en matière de modernisation de l'administration en général et du contrôle de gestion en particulier.

2.2. Missions des conseillers en gestion

Les missions des conseillers en gestion ont été formulées pour la première fois dans la lettre de mission signée par le Secrétaire Général du Ministère de l'Equipement dont voici un extrait :

“ Les conseillers en gestion sont des cadres supérieurs rigoureusement sélectionnés, et ayant bénéficié d'un cycle de formation approprié leur permettant de mieux s'acquitter de leurs futures missions; à savoir :

- *Assurer une fonction d'aide et de conseil pour la mise en place d'outils de suivi de gestion à partir d'une analyse des systèmes d'information, de programmation et de contrôle dans les différents domaines d'intervention ;*
- *Mettre en place les actions fédératrices communes à l'ensemble des directions, et en particulier; l'élaboration d'un système d'information et de communication interne et externe, l'introduction et la généralisation de la démarche qualité, de la **post-évaluation** et du **système de la contractualisation des programmes et de la globalisation des moyens***
- *Rechercher l'**adéquation optimale entre les objectifs et les moyens** disponibles du Département ;*
- *Améliorer les performances en favorisant la réduction des coûts, l'accroissement de la **productivité** et la qualité des prestations ;*
- *Constituer un pôle de compétence en matière **d'audit et de consulting internes** tant au plan de la gestion qu'au plan de l'organisation ;*
- *Contribuer à l'élaboration d'un **plan de communication** interne et externe à l'entité d'affectation ;*
- *Etre un acteur important de la modernisation de la gestion.*

La Direction des Affaires du Personnel et de la Formation est chargée d'assurer l'animation du réseau des conseillers en gestion avec comme objectifs de capitaliser les expériences, de faire circuler l'information, de permettre la synergie entre les différentes actions de modernisation entreprises et de mettre en place les actions fédératrices évoquées ci-dessus”.

2.3. Réactions des acteurs

Les missions des conseillers en gestion étant définies, les autres préalables à la création du réseau ont été achevés. Les conseillers en gestion ont commencé leurs activités en 1993. Quelles étaient les réactions des acteurs vis à vis de ce corps "étranger" injecté dans les grandes entités du Ministère de l'Équipement (Directions Centrales et Directions Régionales) ? Ont-ils été acceptés au niveau de leurs Directions d'affectation ? Le contenu de leurs activités rentre-t-il dans le cadre des missions initialement arrêtées ?

Depuis son lancement, le réseau des conseillers en gestion a connu une évolution tant au niveau des attitudes des acteurs qu'au contenu effectif du travail. Nous pouvons distinguer deux phases : la phase de lancement et celle de développement.

1. Phase de lancement

Selon plusieurs témoignages recueillis auprès de cadres responsables et des premiers conseillers en gestion, une attitude de méfiance a été constatée. En effet, malgré l'appellation "conseiller en gestion" au lieu de "contrôleur de gestion", certains acteurs les ont perçus comme des mouchards. Néanmoins, cette image fut éphémère et l'erreur de perception a été vite corrigée. Il semble que le fait d'avoir évité le mot "contrôleur de gestion" chargé d'une connotation répressive a permis effectivement d'éviter les effets négatifs de la sémantique qu'il contient. Néanmoins, l'appellation «conseiller en gestion» n'a pas échappé au problème de la sémantique. En effet, aux yeux de certains cadres, le conseiller en gestion devrait donner des conseils aux autres responsables comme s'il détenait le savoir. Cette perception erronée a impliqué, à tort, aux yeux de ces cadres une relation de supériorité en terme d'expertise en gestion. Ce qui n'a pas été accepté puisque les conseillers en gestion étaient pratiquement tous des jeunes. Il semble que cette erreur de perception était derrière certains rejets. A ce propos, il y a lieu de signaler qu'il

ne s'agit pas de considérer le conseiller en gestion comme détenteur de savoir. C'est une simple ***question de nécessité de séparation de tâches de décision de celles d'évaluation***. A ce sujet, rappelons deux règles importantes proposées par Octave GELINIER dans le domaine de l'organisation des entreprises industrielles (Réf 8) :

Règle 1 : "Toute fonction d'importance capitale pour la réalisation des politiques et objectifs de l'entreprise doit faire l'objet d'un organe spécialisé" ;

Règle 2 : "Les décisions de politiques importantes et peu nombreuses, peuvent et doivent avoir un circuit d'élaboration long et jalonné d'études et de consultations".

La première règle est facilement transposable à un organisme public comme une Direction Centrale ou Régionale du Ministère. Justement, la création des postes de conseillers en gestion, organes spécialisés, rentre dans le cadre de la politique de modernisation de la gestion. Cette modernisation est d'importance capitale pour le Ministère de l'Équipement qui continue à être sollicité par plusieurs forces de changement d'intensité variable.

Quant à la deuxième règle, elle va dans le même sens que la deuxième mission des conseillers en gestion à savoir **"constituer un pôle de compétence en matière d'audit et de consulting interne tant au plan de la gestion qu'au plan de l'organisation"**.

Si le consulting externe présente les avantages de l'œil externe, d'expertise en la matière, de l'indépendance, etc., il a l'inconvénient d'être une action ponctuelle dans le temps. De ce fait, même lorsqu'un consultant externe propose un système de gestion ou d'organisation aussi efficace que possible, il y a toujours un risque d'instabilité. Pour assurer le suivi, la maintenance et l'entretien du système d'une manière permanente et éviter le déviationnisme, il est nécessaire d'avoir un organe qui joue ce rôle. Cet organe est le conseiller en

gestion chargé, entre autres, de jouer le rôle de **consulting interne**.

On peut se demander si ce rôle peut être joué par d'autres entités. Selon le **critère d'indépendance**, il est conseillé de séparer les organes qui sont appelés à se juger l'un l'autre. Bien que le conseiller en gestion ne soit pas appelé, selon la lettre de mission, à faire du contrôle, la mission de consultance nécessite de la part du consultant de faire des diagnostics aboutissant à la mise en exergue des dysfonctionnements. Donc, **selon le critère d'indépendance, ce consultant doit être indépendant des autres entités ; d'où son rattachement au Directeur.**

Quant au contenu du travail, au début, chaque conseiller en gestion a effectué un diagnostic au niveau de sa Direction d'affectation pour élaborer un plan d'action ayant pour but de pallier les dysfonctionnements relevés. La première action menée par les premiers conseillers en gestion du Ministère concernait les tableaux de bord. En fait, selon les informations disponibles, ces derniers existaient au moins dix ans avant la création du réseau des conseillers en gestion. C'était les Divisions "Organisation et Méthodes" ou encore "Méthodes de Gestion" qui assistaient les Directeurs Centraux pour ce genre d'activité. Le travail fait peut être considéré comme une mise à jour et/ou une amélioration de l'existant.

D'un autre côté, il a été constaté que :

- Le conseiller en gestion était en même temps chef de Division " Organisation et Méthodes " pendant deux ans avant de se consacrer par la suite à plein temps aux missions du conseiller en gestion (c'était le cas de la Direction des Equipements Publics) ;
- En moins d'un an après leur nomination, deux conseillers en gestion ont été désignés pour des postes de chef de Division (c'était le cas de la Direction de Météorologie Nationale et celui de la Direction des Affaires du

Personnel et de la Formation). Les Directions Centrales concernées sont restées sans conseiller en gestion pendant un à deux ans.

- Un conseiller en gestion était en même temps Chef de Service de l'Administration Générale pendant quelques mois (c'était le cas de la DRE su Sud). Après cette phase transitoire, il a travaillé en plein temps en tant que conseiller en gestion.

En outre, le conseiller en gestion répond aux directives de son Directeur. Toutefois, il a été constaté, notamment au début, que ces directives ne rentraient pas toujours dans le cadre des missions du conseiller en gestion. Il faut signaler que cette déviation du contenu du travail par rapport aux missions principales était transitoire et ne concernant que des cas très limités.

En somme, le début d'activité du réseau des conseillers en gestion ressemblait à la première phase du cycle de vie d'un produit. Ce début était caractérisé par la recherche d'une place du conseiller en gestion et son insertion parmi les autres acteurs en terme d'activité et de concrétisation de ses missions, ainsi que la reconnaissance de son rôle dans la structure. Après cette phase de lancement, qu'on peut qualifier de transitoire, les activités du réseau des conseillers en gestion ont connu un développement important. C'est pourquoi la seconde étape de son « cycle de vie », que nous allons examiner, est appelée « phase de développement ».

2. Phase de développement

Outre le renforcement du réseau par des éléments nouveaux, cette phase a connu l'ouverture de plusieurs chantiers de modernisation. En effet, des projets fédérateurs ont été lancés. A titre d'exemple, nous pouvons citer :

a. Concernant le développement de la gestion des ressources humaines :

- Le référentiel des emplois et métiers ;
- Le référentiel des compétences ;
- Le schéma directeur de la formation ;
- Les entretiens individuels de développement (EID) ;
- Etc.

Ces éléments seront traités avec plus détail dans le chapitre « Ressources humaines ».

b. Concernant le pilotage :

- Les référentiels DRE renouvelée, DPE renouvelée, Agence de bassin qui formalisent les attributions, les responsabilités et les niveaux de pouvoir délégué aux directeurs territoriaux ;
- La prise de fonction des Directeurs territoriaux : il s'agit d'exiger de chaque Directeur territorial au moment de son affectation à une entité déconcentrée (DPE/DRE/DRH) de faire un diagnostic de sa nouvelle Direction et d'élaborer un contrat personnel avec le Secrétaire Général du Ministère pour arrêter des objectifs de progrès négociés et les mettre en application au sein de sa Direction ;
- Les contrats-programmes ou contrats objectifs moyens. Cette démarche met en relation deux contractants : le niveau territorial qui s'engage sur des objectifs de production et le niveau central qui s'engage sur la délégation des moyens. Basé sur le principe de négociation, ce pilotage contractuel vise la recherche de l'adéquation des objectifs avec les moyens. Le conseiller en gestion accomplit le rôle d'animateur de la procédure, de la préparation à l'évaluation en passant par la fixation des objectifs et le suivi. Il aide le Directeur pour s'assurer de l'adéquation des objectifs avec les moyens et pour la mise en place d'un système d'information facilitant le pilotage des actions engagées. Il étudie

l'optimisation des moyens.

Ces éléments seront traités avec plus détail dans le chapitre suivant « Animation et contrôle de gestion ».

L'ensemble des projets fédérateurs se complètent pour mettre en pratique une nouvelle façon de gérer ou de manager basée, entre autres, sur la *responsabilisation et l'évaluation afin de permettre l'apprentissage collectif* et de stimuler davantage le développement permanent du Ministère.

Ces projets ont eu des effets positifs sur les conseillers en gestion à plusieurs niveaux :

- Adéquation du contenu du travail réellement exercé aux missions principales, et par conséquent la légitimation de leur existence ;
- L'apprentissage individuel et collectif qui contribue à la reconnaissance effective du conseiller en gestion en tant que pôle de compétence en consulting interne sur les plans organisation et gestion ;
- La création chez les Directeurs d'accueil d'un besoin d'assistance en management devant les changements qui s'opèrent dans les pratiques de gestion.

Toutefois, si les actions de modernisation renforcent la légitimité d'existence du conseiller en gestion, elles n'ont pas toujours trouvé l'adhésion de certains acteurs. En effet, le conseiller en gestion entend parfois, à propos des actions fédératrices, des expressions de types : " moi je ne suis pas d'accord ", " ça c'est de la théorie ", " ça ne peut pas marcher chez nous", "c'est de la philosophie", etc. Il faut alors un grand effort pour expliquer, convaincre et faire adhérer. Le résultat est généralement positif. Mais le conseiller en gestion a parfois l'impression d'être confronté à la tribu Kouraïch à l'époque du Prophète Mohammed.

Nous mettons le doigt sur un phénomène qui n'est pas spécifique au Ministère de l'Equipement. Au contraire, il est

bien connu ailleurs ; il s'agit bien sûr de la résistance au changement. En effet, les conseillers en gestion sont des acteurs de changement (modernisation) appelés à " constituer un pôle de compétence en matière d'audit et de consulting internes ». Cette mission constituerait une menace pour tous ceux qui se méfient des changements, notamment les rentiers du système. C'est ce qui explique en grande partie des comportements négatifs et de résistance chez cette catégorie d'acteurs.

Dans le but de tirer des leçons des pratiques du contrôle de gestion, ouvrons une fenêtre sur l'extérieur pour voir comment font les autres organisations et ce, sur les deux plans appellation et rôles à jouer.

2.4. Le conseil dans les autres organisations

Sur le plan appellation, il y a lieu de noter qu'une enquête effectuée en France en 1982, a permis de relever **29 intitulés différents pour une fonction dont la description correspondait à celle du conseiller en gestion.** (Réf 2, p 88) Parmi ces appellations, on trouve la dénomination de "contrôleur de gestion" qui est une traduction mot à mot du terme anglais " management controller "qui a vu le jour, semble-t-il, avec l'apparition du contrôle de gestion en France.

Quant aux rôles et missions des conseillers ou contrôleurs de gestion dans d'autres organisations, nous recourons essentiellement à une recherche bibliographique. Le contrôleur de gestion (pour utiliser le terme le plus couramment adopté au privé) a pour vocation d'aider les responsables opérationnels et la direction générale à maîtriser la gestion en *mettant en place les outils nécessaires à la définition des objectifs, l'élaboration des plans et le suivi des réalisations.* Son rôle est de faire le contrôle de gestion par les responsables opérationnels. En aucun cas il ne doit se substituer à ces derniers pour la prise de décision ou pour l'action.

Tout au long du processus du contrôle de gestion, le contrôleur de gestion fixe les étapes et distribue les rôles. Il élabore l'ordre du jour, fournit les accessoires et assiste aux débats. Observateur, il détecte les incohérences et les signale aux intéressés. Il est le garant du respect de la règle du jeu ; de par sa position « d'arbitre », il désamorce les conflits. Il s'assure que les opérations de prévisions et de contrôle ont été faites correctement et que chaque responsable a su tirer de cet outil des conclusions qui éclairent l'avenir.

Aussi, pour éviter toute équivoque, laisse-t-il aux chefs de service l'entière responsabilité du choix des objectifs et des moyens. Confident sans être complice, il sait écouter et participer sans imposer son point de vue.

Au fil des jours, sa connaissance des hommes qui composent l'organisation lui donne un rôle de conseiller interne qui fait circuler les informations et les enrichit d'un contexte humain. Il doit, en permanence, s'efforcer de concilier la liberté de décision des cadres opérationnels, gage du dynamisme de l'organisation et la cohérence des objectifs partiels par référence aux choix stratégiques préalablement décidés.

Patrice GALAMBERT résume en trois points les missions du contrôleur de gestion (Réf 7, p 65) :

1. Développer le système d'information économique : Le contrôleur de gestion aura dans ce domaine un rôle de pilotage et d'aiguillon. Son but sera de mettre à la disposition des opérationnels un système d'information leur permettant de mesurer leurs performances pour alimenter leur dialogue hiérarchique et d'avoir les données pour éclairer les décisions.

2. Animer les procédures transverses de fixation d'objectifs puis de mesure des performances : Le Plan opérationnel et le budget en sont de bons exemples. Le contrôleur de gestion ne se substituera pas aux opérationnels mais aura une responsabilité formelle du bon fonctionnement de ces procédures.

3. Etre une conscience économique et aider à la recherche des gains de productivité : Le contrôleur en gestion peut intervenir sur des dossiers particuliers (projet d'agrandissement

d'usine, négociation d'un contrat important avec un client, etc.) pour en valider l'analyse économique. Selon les entreprises, il aura un rôle purement consultatif ou une responsabilité plus grande de contrôle à priori. Dans tous les cas, il s'efforcera d'être une conscience économique et de contribuer à la recherche des gains de productivité.

GALAMBERT conclut que la mission du contrôleur de gestion est large, à la fois technique et politique. Une autre manière de la présenter est de souligner son rôle de garant de la qualité de la boucle de régulation de l'élaboration des politiques au système de motivation/sanction en passant par l'expression des objectifs quantifiés et la mesure de leur réalisation.

Nous constatons que les missions du conseiller en gestion vont dans le même sens que les rôles du contrôleur de gestion à une différence près à savoir, l'audit interne. En effet, selon la lettre de mission, le conseiller en gestion est appelé à "constituer un pôle de compétence en matière d'audit et de consulting internes tant au plan de gestion qu'au plan de l'organisation". En outre, il a été constaté que certains conseillers en gestion ont réalisé des missions d'audit interne.

2.5. Conclusion

En guise de conclusion, retenons que :

- La création du réseau des Conseillers en Gestion a été décidée pour la mise en pratique d'un management moderne intégrant, entre autres, le contrôle de gestion et l'audit.
- Les préparatifs de création du corps des Conseillers en Gestion ont été marqués par un soin particulier au niveau de la procédure de sélection et de la formation des candidats.
- Le conseiller en gestion est un acteur qui joue des rôles d'assistance en management ayant trait au contrôle de gestion, au sens moderne du terme, à l'audit interne et au

consulting. Le fait de confier ces missions à une même personne ne semble poser aucun problème d'incompatibilité. Au contraire, ces fonctions présentent une certaine complémentarité et nécessitent des compétences communes.

- L'introduction de ce nouveau corps dans le Ministère de l'Équipement a suscité des réactions tantôt positives dans le sens de la réalisation des progrès dans la gestion tantôt négatives dévoilant une résistance masquée. Ce dernier type de réaction a été constaté dans d'autres organisations aussi bien au Maroc qu'à l'étranger. On pense que l'appellation « contrôleur de gestion » a eu une part importante dans l'explication des rejets, et ce, à cause de ses effets sémantiques. Par contre, au Ministère de l'Équipement, l'appellation "conseiller en gestion" a été bien choisie.
- La situation de travail des conseillers en gestion a connu une évolution qui n'est pas sans rappeler celle du cycle de vie d'un produit. Elle a connu une phase de lancement caractérisée par l'effort de mettre le réseau sur les rails et une phase de développement où le " train " est mis en marche.
- La phase de lancement était caractérisée par la recherche d'une place pour le Conseiller en Gestion et son insertion parmi les autres acteurs en terme d'activités et de concrétisation de ses missions ainsi que la reconnaissance de son rôle dans la structure. Durant cette phase, le « carnet de commandes » était maigre. Dans certains cas, l'emploi de Conseiller en Gestion n'était pas occupé à plein temps.
- La phase de développement a été marquée par l'ouverture d'un chantier important d'actions fédératrices et d'expérimentations. En outre, le « carnet de commandes » des actions internes à la Direction d'affectation est devenu de plus en plus chargé. Durant cette phase,

l'environnement de travail a connu une amélioration sensible de plus en plus favorable à la mise en pratique des outils de gestion et pratiques de management .

En somme, la création du réseau des Conseillers en Gestion est une des clefs favorisant la mise en place d'un management moderne capable de permettre au Ministère de l'Équipement de relever les défis. En effet, elle a permis de donner à la modernisation du management dans ce Ministère un rythme plus rapide, et de travailler avec plus de professionnalisme dans ce domaine. En Novembre 1999, la troisième promotion a entamé l'exercice de ses activités après un cycle de formation approprié auquel ont contribué des anciens Conseillers en Gestion ayant acquis une expérience sur le terrain.

Enfin, la création du réseau des conseillers en gestion est, certes, l'une des clés favorisant la mise en place d'un management moderne comprenant, entre autres, le contrôle de gestion. Le chapitre suivant abordera la question d'animation du changement et l'introduction du contrôle de gestion.

Chapitre 3 : Animation et contrôle de gestion

- 3.1 Aperçu théorique sur le contrôle de gestion**
- 3.2 Contrôle de gestion : une approche de définition**
- 3.3 Evolution des pratiques de gestion**
- 3.4 Directions territoriales érigées en centres de responsabilité**
- 3.5 Démarche de mise en responsabilité des Directeurs territoriaux**
- 3.6 Regard sur l'Administration française**
- 3.7. Analyse comparative Maroc-France**
- 3.8 Conclusion**

Dans le but de traduire la vision stratégique de changement en actions concrètes, le Ministère de l'Équipement a entrepris un ensemble de mesures. La création du réseau des Conseillers en Gestion était un préalable pour introduire de nouvelles pratiques de gestion. La finalité est d'être de plus en plus performant, notamment devant les différentes sollicitations de l'environnement. Pour ce faire, les responsables du Ministère ont vu dans le contrôle de gestion un levier de changement. Dans le présent chapitre, il ne s'agit pas de décrire comment concevoir un tableau de bord ou un autre outil de gestion mais de présenter et d'analyser l'animation de la modernisation, notamment la façon de créer un environnement interne plus favorable à la mise en place d'un contrôle de gestion efficace.

Signalons d'emblée qu'on trouve dans la bibliographie plusieurs définitions du contrôle de gestion. Il semble que cette multitude de définitions est due essentiellement à la diversité des pratiques des organisations et à l'évolution même du contrôle de gestion dans le temps.

Ainsi, dans un premier temps, un aperçu théorique sur concepts de base du contrôle de gestion sera exposé. Cet éclairage théorique me semble utile, sinon indispensable, afin de fixer les idées.

Ensuite, seront abordés les efforts déployés au Ministère de l'Équipement pour l'introduction du changement en général et la mise en place du contrôle de gestion en particulier. Dans ce sens, l'évolution des pratiques de gestion sera également traitée.

Enfin, dans le but d'éclairer le sentier sur ce qui reste à faire, un aperçu sur l'expérience de l'Administration française sera présenté sans prétendre considérer cette dernière comme modèle idéal. Il s'agit tout simplement de chercher quelques repères permettant d'apporter un autre éclairage moyennant une analyse comparative.

3.1 Aperçu théorique sur le contrôle de gestion

Avant de définir le contrôle de gestion, rappelons, pour fixer les idées, un aperçu historique écrit par Michel LEROY :

« Après la deuxième guerre mondiale, les industriels français ont cherché à transposer à leurs entreprises les méthodes de direction et de gestion qui semblaient dans les entreprises américaines expliquer leur compétitivité et leur réussite. La découverte à cette occasion d'une procédure permanente de «controlling » animée par un « controller » chargé de faire établir des prévisions et d'en suivre les réalisations conduit tout naturellement à généraliser dans les entreprises françaises cette nouvelle méthode de direction et à créer un nouveau métier.

La traduction de « controlling » qui signifie maîtrise par contrôle de la gestion fut malheureuse puisqu'au lieu d'évoquer sa véritable signification d'aide et d'assistance à la gestion, elle prend en français une connotation répressive et désagréable. Environné déjà de multiples formes de contrôle appartenant à ce registre (sécurité sociale, fisc, inspection du travail ..), les opérationnels se sont immédiatement mis sur leur garde dès l'apparition du contrôle de gestion perçue comme une forme d'inquisition supplémentaire. Pour briser cette source de malentendu due à la sémantique, les contrôleurs de gestion se sont employés, des années durant, à démystifier le contenu de leur mission et à préciser leur véritable rôle par rapport aux opérationnels.

Des tentatives récentes et intéressantes consistent à donner à la fonction contrôle de gestion une appellation plus conforme à sa raison d'être. Ainsi, sont apparus des services de gestion, d'assistance de gestion, de qualité de la gestion ou d'animation de la gestion» (réf 1, p16).

Malgré cette histoire malheureuse de traduction et ses effets sémantiques, nous allons continuer à utiliser l'appellation contrôle de gestion tout en gardant dans nos esprits qu'il s'agit de la maîtrise et non de l'inspection.

D'un autre côté, rappelons que la naissance officielle du contrôle de gestion a eu lieu aux environs de 1939, lorsque se créa aux Etats Unis, le «Controllers Institute of America», alors que ses finalités et ses outils sont plus anciens. A titre d'exemple on a pu trouver des exemples de tableaux de bord

qui datent de 1919, c'est à dire avant l'apparition officielle du contrôle de gestion. C'est justement pour ces considérations que le présent mémoire est intitulé « Management et Contrôle de gestion au Ministère de l'Equipeement » au lieu de « Contrôle de gestion au Ministère de l'Equipeement » tout court. En effet, d'une part la frontière n'est pas claire entre les deux, et d'autre part, la distinction est artificielle, alors que dans la pratique on ne peut pas isoler le management en général du contrôle de gestion.

Outre ces considérations, comment le contrôle de gestion a-t-il été défini ?

3.1.1. Définitions

Dans la littérature, on trouve différentes définitions du contrôle de gestion dont voici quelques unes :

- 1.«Le contrôle de gestion est un élément du contrôle organisationnel. Son rôle fondamental est de permettre aux dirigeants de la hiérarchie d'être assurés de la **cohérence entre les actions quotidiennes et les stratégies** définies sur le long terme». (Réf 2, p21).
- 2.«Le contrôle de gestion est le processus selon lequel les dirigeants s'assurent que **les ressources sont utilisées de manière efficace et efficiente.**" (Anthony R.N, Planning and Control Systems: A Framwork for Analysis, Boston, Harvard University Press, 1965).
- 3.« Le contrôle de gestion est formé des processus et systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir **l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont et ont été cohérents**, notamment grâce au contrôle d'exécution.». (Réf 2, p35).
- 4.« Le contrôle de gestion est un processus qui veut assurer la convergence des **objectifs décentralisés** et la **cohérence des actions** pour atteindre les buts fixés par l'organisation dans le respect d'une éthique préalablement acceptée.». (Réf 14).

Nous constatons, à travers ces définitions, que le contrôle de gestion a connu une évolution depuis son existence. La naissance officielle peut être fixée aux environs de 1939, lorsque se créa aux Etats Unis, le «Controllers Institute of America». (Réf 33, p188). Avec le temps, on apporte les compléments jugés nécessaires. En outre, la multitude des définitions traduit la diversité des préoccupations des managers et des organisations: cohérence des actions quotidiennes avec les stratégies, économie des ressources, efficacité, efficience,... Le but du contrôle de gestion est d'encourager les responsables à prendre les décisions qui servent le mieux les intérêts de l'ensemble de l'organisation et de tous ceux qui en vivent; c'est ça qu'on peut appeler la *convergence des objectifs*.

En somme, (Fig. 3.1) nous pouvons retenir que l'augmentation de la taille des organisations a nécessité la délégation de pouvoir. De ce fait, deux risques ont émergé : la divergence des objectifs et le cloisonnement. Le contrôle de gestion a vu le jour justement pour faire face à ces deux risques. En effet ses préoccupations sont :

- La **convergence des objectifs décentralisés ou déconcentrés**, s'agissant d'une administration ;
- La **cohérence entre les choix stratégiques et les actions courantes** ,
- Le respect d'une éthique préalablement acceptée.

Après cet aperçu historique sur l'avènement du contrôle de gestion et ses différentes définitions, il s'agit maintenant de comprendre sa logique. En d'autres termes, quels sont les mécanismes qui constituent le processus de contrôle de gestion ?

3.1.2. Processus du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion s'inscrit dans une logique de gestion prévisionnelle qui peut être présentée en 8 étapes:

1. Etudier les futurs possibles.

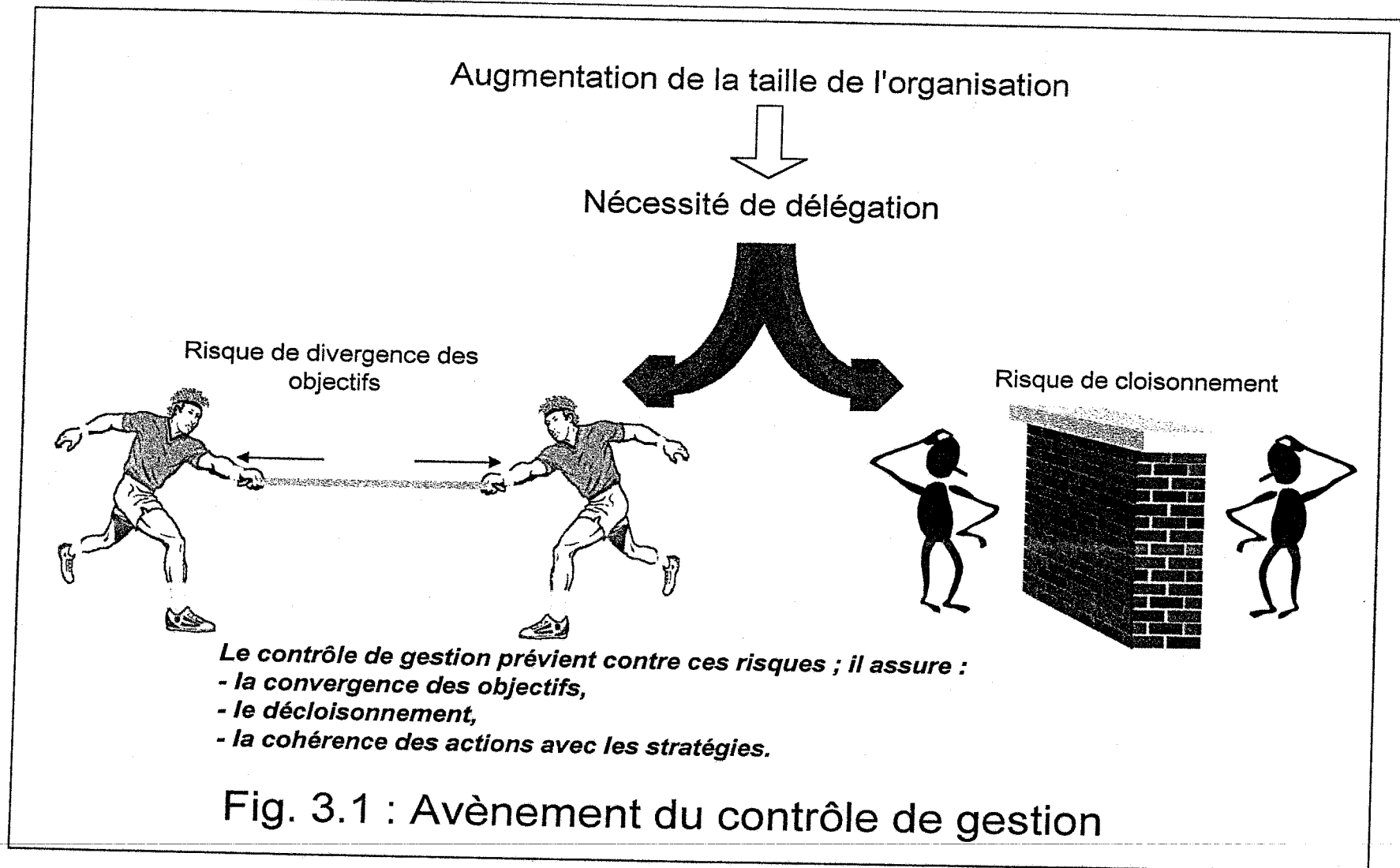
2. Choisir un objectif global, une stratégie et une politique.
3. Définir des objectifs sectoriels détaillés en programmant des moyens et en fixant des étapes.
4. Se doter du système d'information approprié pour suivre la réalisation des objectifs.
5. Réaliser le programme des opérations prévues (actions quotidiennes de chacun).
6. Comparer les réalisations aux objectifs, mesurer et analyser les écarts.
7. Agir ou réagir en prenant des décisions correctives.
8. Analyser les résultats détaillés pour en tirer les enseignements utiles pour l'organisation, les prévisions futures, la promotion des hommes.

Il s'agit ici d'un modèle théorique qui reste critiquable, notamment par ses limites de faisabilité. L'avantage de ce modèle réside dans sa simplicité. C'est pourquoi il a été présenté comme base théorique permettant de comprendre la logique du processus de contrôle de gestion. L'existence de ce dernier peut être ramenée à quatre opérations techniques nécessaires et complémentaires (Fig. 3.2) :

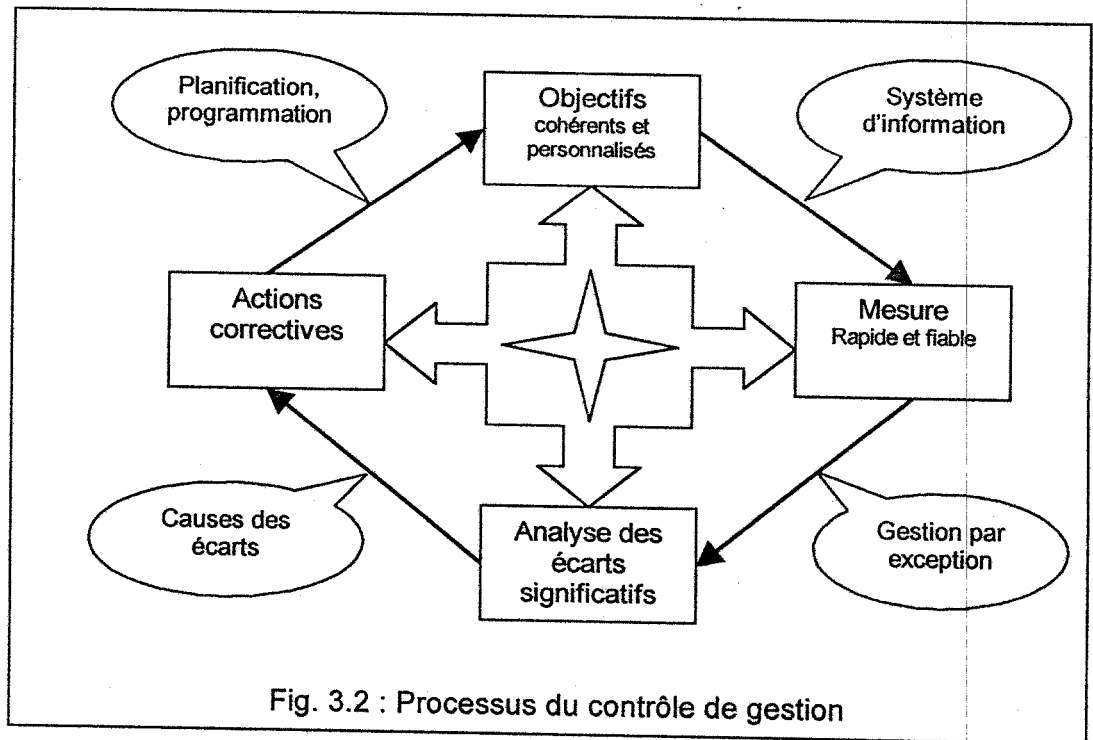
1. Il faut mettre en place et actualiser à tous les niveaux, un ensemble d'**objectifs cohérents et personnalisés** ;
2. Une procédure de **mesure** rapide et fiable des résultats réels doit, en permanence, mettre en évidence les écarts par rapport aux objectifs ;
3. Les écarts significatifs (en valeur relative ou absolue) doivent déclencher une **analyse** de leurs origines et causes internes et/ou externes ;
4. Des **actions correctives** doivent être étudiées et prises.

Deux cas sont envisageables (Fig. 3.3) :

- l'objectif est stable : dans ce cas, il s'agit de se rapprocher de la trajectoire qui mène vers l'objectif initial ;



- l'objectif est évolutif : dans ce cas, il s'agit de définir de nouveaux objectifs ; l'écart par rapport à l'objectif initial pourrait même être accentué.



En somme, le processus de contrôle de gestion suit la logique suivante :

1. Fixer des objectifs cohérents et personnalisés ;
2. Mesurer le niveau de réalisation des objectifs ;
3. Identifier les écarts significatifs ;
4. Prendre des mesures correctives en fixant des objectifs pour une nouvelle itération.

Néanmoins, cette logique suppose un environnement favorable où ces quatre étapes sont faisables, notamment la possibilité de prise de décision sur les mesures correctives. Cette remarque suscite la question d'organisation des responsabilités et des marges de manœuvre des différents responsables. Cette question a été traitée par le contrôle de gestion par recours à la notion de centre de responsabilité.

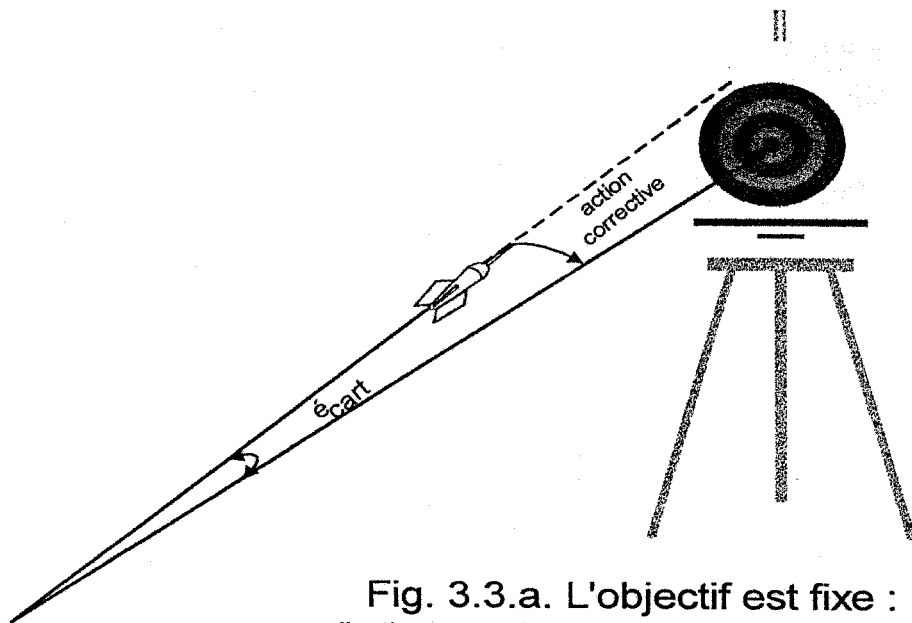


Fig. 3.3.a. L'objectif est fixe :
l'action corrective consiste à se ramener vers la trajectoire initiale.

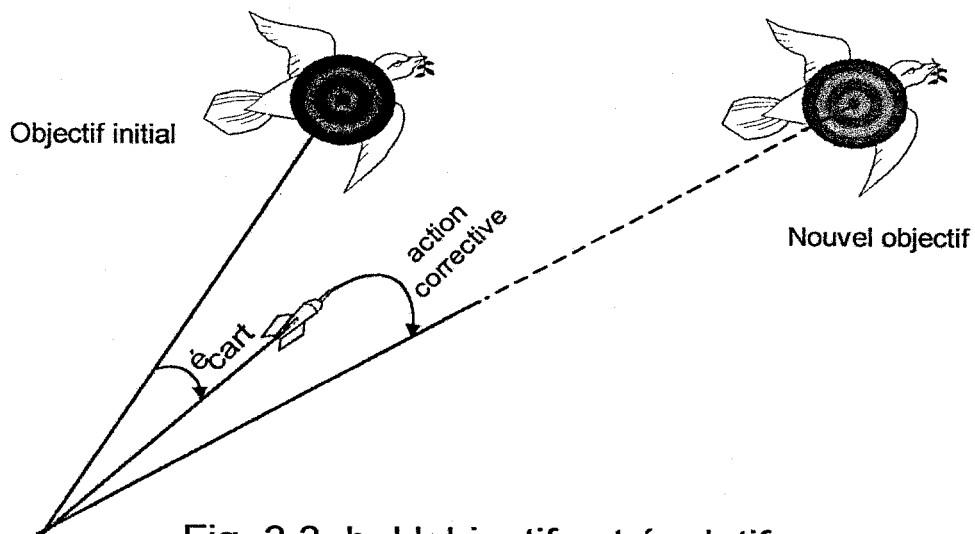


Fig. 3.3. b. L'objectif est évolutif :
Dans ce cas, l'action corrective consiste à accentuer l'écart par rapport à l'objectif initial car ce dernier doit être modifié (le contexte n'est plus le même).

Fig. 3.3 : Actions correctives

3.1.3. Organisation en centres de responsabilité

Le contrôle de gestion est fondé sur un découpage de l'organisation en unités ayant chacune à sa tête un responsable doté d'un pouvoir de pilotage qui lui est délégué. Il s'agit alors d'un véritable pilote. Ces unités sont appelées «centres de responsabilités». Un centre de responsabilité peut être défini par les éléments suivants :

1. C'est un sous-ensemble de l'organisation ;
2. Le responsable d'un centre de responsabilité a reçu une autorité déléguée pour engager des moyens humains, matériels et financiers (dans le cadre d'un plan d'action) ;
3. Cette autorité déléguée est utilisée pour atteindre un objectif spécifique ;
4. Un centre de responsabilité dispose, premièrement, d'un budget qui reflète au niveau financier le plan d'action qu'il va mettre en œuvre pour atteindre un objectif, et, deuxièmement, de rapports périodiques qui lui permettent de suivre ses réalisations par rapport au budget et sa progression par rapport à l'objectif.

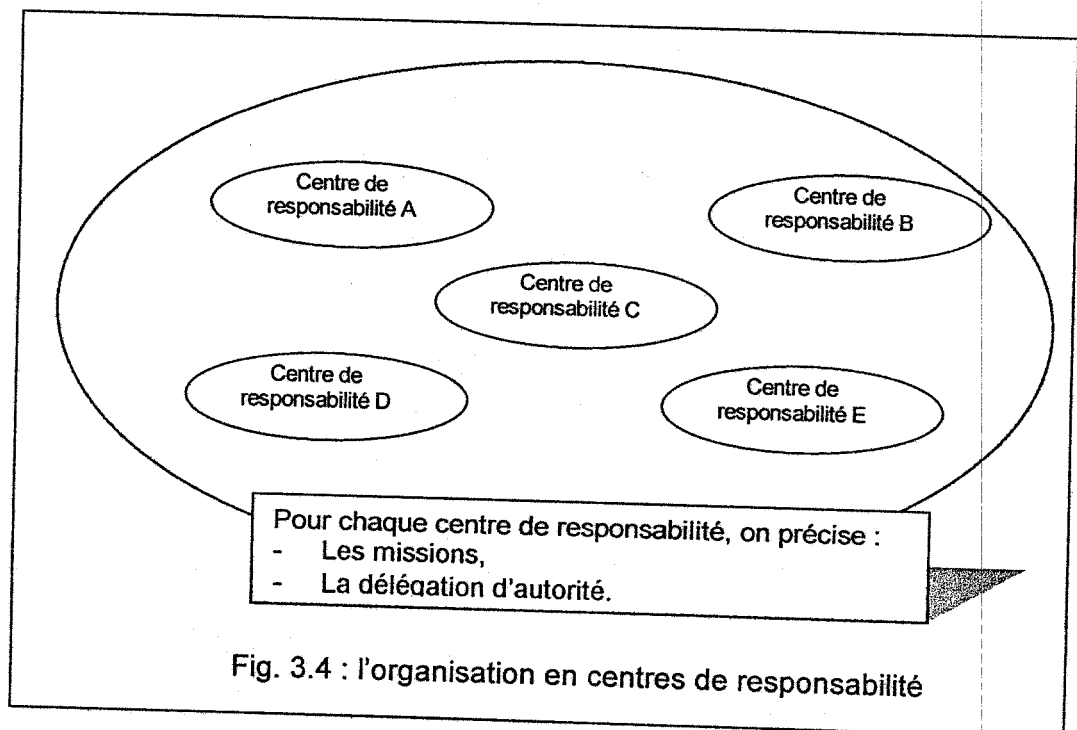


Fig. 3.4 : l'organisation en centres de responsabilité

3.2. Contrôle de gestion : une approche de définition

Après un aperçu historique sur le contrôle de gestion, examinons maintenant le cas du Ministère de l'Équipement.

L'analyse documentaire a permis de constater que le terme «contrôle de gestion» est utilisé au moins depuis le début des années 1980. Toutefois, dans la masse d'informations recueillies, je n'ai pas pu trouver une définition du contrôle de gestion propre au Ministère de l'Équipement. Les perceptions des cadres responsables regroupent un ensemble de mots clefs tels que le tableau de bord, le système d'information, la planification et la programmation. Ces éléments qui apparaissent dans le processus de contrôle de gestion tel qu'il a été présenté ci-dessus.

Par ailleurs, lorsque nous examinons les définitions citées au début de ce chapitre, nous pouvons constater que l'élément commun est le fait de définir le contrôle de gestion en faisant référence à la **finalité** qu'on cherche à lui donner. Si nous empruntons la même voie, nous devons d'abord cerner les préoccupations du Ministère. Ensuite, il faudrait examiner comment le Ministère a concrètement procédé.

Le souci majeur du Ministère de l'Équipement, pour la mise en place du contrôle de gestion, est **l'optimisation des ressources et la rationalisation de leur utilisation**. L'objectif recherché est d'accroître **l'efficacité et l'efficience** des services en vue de diminuer leur coût de fonctionnement à travers la rénovation des **méthodes de gestion et la modernisation des outils et des procédures**.

La cohérence des actions quotidiennes avec les choix stratégiques est également une préoccupation du Ministère de l'Équipement. L'ensemble de ces préoccupations et d'autres sont formalisées dans le projet TP21 et la Charte du Ministère.

On constate que ces préoccupations vont dans le sens des définitions présentées notamment celle de Anthony qui insiste sur l'efficacité et l'efficience.

En somme, si nous cherchons à donner une définition du contrôle de gestion qui exprime le souci du Ministère de l'Équipement, nous pouvons la formuler comme suit :

« le contrôle de gestion est l'ensemble des outils, méthodes de gestion, procédés, systèmes, etc. mis en place pour que les dirigeants s'assurent que les ressources sont utilisées de manière efficace et efficiente et que les actions courantes sont en cohérence avec les choix stratégiques du Ministère ».

Cette définition peut être considérée comme trop générale pour englober l'audit, le contrôle organisationnel ou le management en général. En outre, la définition comprend deux éléments importants : les finalités et les moyens pour les atteindre. Les finalités restent stables dans le temps alors que les façons de les atteindre évoluent avec les mutations internes et externes. Quant aux façons d'agir, elles évoluent avec les différents changements qui affectent l'environnement et qui sont d'ordre technologique, politique, socio-économique, organisationnel, etc.

Après cette tentative de formuler une définition propre au Ministère de l'Équipement, nous allons analyser les pratiques de gestion.

3.3. Evolution des pratiques de gestion

S'agissant des pratiques de gestion au Ministère de l'Équipement, nous pouvons distinguer deux périodes. La première est marquée par l'inexistence de contrôleurs de gestion appelés au Ministère de l'Équipement conseillers en gestion¹ (avant 1992). La seconde correspond à la mise en place de ce corps de métier spécialisé dans le contrôle de gestion et la modernisation du management en général (après 1992). Au Ministère de l'Équipement, on évite le terme contrôleur de gestion pour se prémunir des effets indésirables

¹ Voir chapitre 2.

de cette appellation. On a préféré le terme **conseiller en gestion**. Même durant la formation du réseau des conseillers, on utilisait le terme maîtrise de gestion au lieu de contrôle de gestion.

L'analyse descriptive de l'existant devrait nous permettre d'assembler les pièces du puzzle pour former une image sur ce qu'est la pratique du contrôle de gestion au Ministère de l'Équipement.

a. Avant 1992 : tentatives pour maîtriser la gestion

Avant 1992, date de création du réseau des conseillers en gestion, le Ministère a entrepris plusieurs actions de modernisation des outils de gestion dans la quête de rationalisation des dépenses, d'efficacité et d'efficience. Nous citons quelques unes parmi les plus marquantes :

- Mise en place, au début des années 1980, d'une comptabilité analytique pour la gestion de l'entretien routier. En effet, l'entretien routier consomme 54 % des ressources destinées au secteur routier, lequel s'appuie sur 43 % de l'effectif total du Ministère.
- Mise en place de la Programmation Budgétaire Intégrée. L'objectif à travers la mise en place d'un budget programme est de concilier et d'harmoniser les objectifs macro-économiques avec la réalité des moyens et des contraintes. Cette action permet, entre autres, d'associer aux programmes, des indicateurs pour quantifier les objectifs et permettre leur suivi.
- La mise en place des tableaux de bord, par les Directions Centrales sectorielles,
- La tentative de pratiquer le management par objectifs matérialisée par la mise en place des Programmes d'Actions Concertés (PAC). Cette expérience sera examinée au chapitre «Les pratiques de pilotage».

- Plusieurs tentatives relatives au développement des ressources humaines (formation, évaluation, plan de carrière,...).

b. Après 1992 : nouvelles approches pour responsabiliser les "territoriaux"

Lorsqu'on réfléchit aux nouvelles pratiques de gestion que l'on cherche à introduire au Ministère de l'Equipement durant cette décennie, on se rend compte de la grande volonté des responsables de pousser le changement avec un rythme adéquat tout en évaluant les performances. On peut qualifier les années 1990 de décennie de modernisation de la gestion à grande vitesse. En effet, le premier pas était la préparation des acteurs qui auront pour mission principale l'animation du changement avec professionnalisme. Ainsi, le réseau des conseillers en gestion a été créé en 1992 pour travailler à plein temps sur la mise en place de nouvelles pratiques de gestion selon un rythme à doser. Les préparatifs avaient été importants. De même, une veille a été mise en place à travers l'observation du management dans les pays développés notamment la France. Comme nous allons le constater plus loin, le Ministère de l'Equipement marocain s'inspire essentiellement, mais pas exclusivement, du Ministère de l'Equipement français et tire profit de l'expérience de ce dernier. L'observation de la chronologie d'apparition des nouveaux outils et pratiques de gestion au sein de chacun de ces deux Ministères pousse à démontrer ce lien.

De fait, la décennie 90 a été marquée par l'ouverture de plusieurs chantiers de modernisation. Ces chantiers se complètent et convergent vers une maîtrise des comportements des acteurs pour les orienter vers les finalités souhaitées. Parmi ces nouveautés, nous pouvons citer :

- La tentative d'ériger les Directions territoriales en centres de responsabilité ;
- La systématisation d'un diagnostic de prise de fonction et l'introduction de la pratique de contrat personnel entre le

Secrétaire Général et chacun des Directeurs territoriaux à chaque nouvelle affectation de ces derniers ;

- La contractualisation des programmes et la globalisation des moyens ;
- La mise en place de l'audit interne ;
- L'introduction des pratiques de post-évaluation des projets et programmes ;
- Le développement de la gestion des ressources humaines par la conception et l'actualisation des outils de gestion ainsi que la stimulation des pratiques.

3.4. Directions territoriales érigées en "centres de responsabilité"

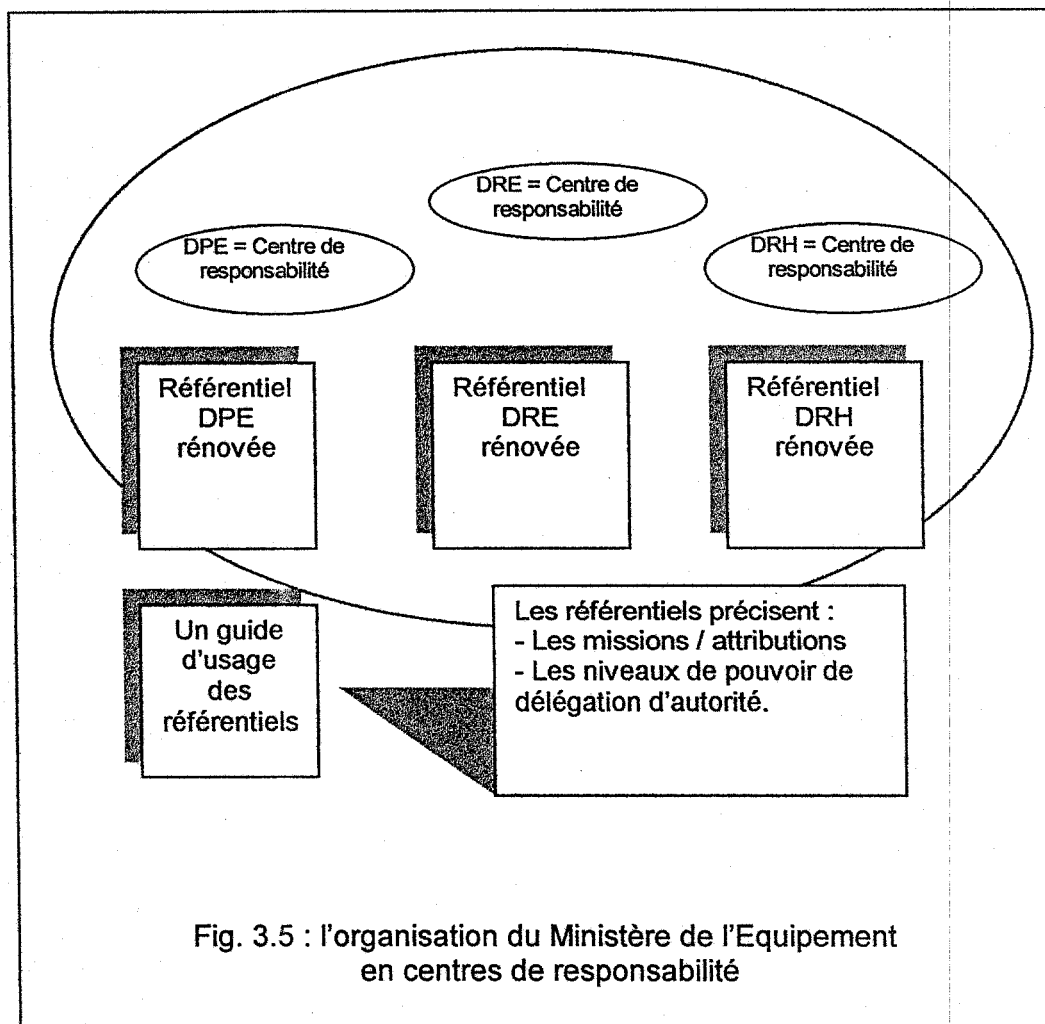
La notion de centre de responsabilité a été formalisée en 1996 dans le guide méthodologique pour l'usage des référentiels qui stipule : *« un centre de responsabilité est une entité qui réalise de manière globale les missions qui lui incombent en étant lié à la Direction Centrale par des objectifs négociés et en ayant une large autonomie de gestion des moyens qui lui sont affectés ».*

Comme son nom l'indique, ce guide précise l'usage qu'il faudrait faire des trois référentiels élaborés en 1996 par le Ministère de l'Équipement à savoir :

- Référentiel Direction Régionale de l'Équipement renouvelée ;
- Référentiel Direction Provinciale de l'Équipement renouvelée ;
- Référentiel Direction Régionale de l'Hydraulique renouvelée.

Ces référentiels sont des documents qui formalisent les missions et attributions du niveau territorial ainsi que les niveaux de pouvoir. L'idée maîtresse consiste à clarifier les marges de manœuvre du responsable territorial pour qu'il les connaisse et agisse en conséquence. Autrement dit, ces référentiels précisent pour le Directeur territorial, ses responsabilités et sa marge de manœuvre. De toute évidence, ces documents sont révisables si besoin est, notamment en cas

de changement dans la délégation des attributions et/ou du niveau de pouvoir (n.d.p). Ils servent actuellement de base pour la concrétisation progressive du processus de déconcentration au niveau du Ministère de l'Equipement.



Selon ces référentiels, le pouvoir délégué aux chefs de centres de responsabilité est gradué en cinq niveaux (n.d.p) :

- n.d.p 1 : le Directeur territorial est autorisé à décider sans demander ni avis ni approbation en veillant toutefois d'en rendre compte à la Direction Centrale concernée.

- n.d.p 2 : le Directeur territorial ne peut décider qu'après avoir consulté pour avis la Direction Centrale concernée.
- n.d.p 3 : le Directeur territorial prépare la proposition pour approbation par la Direction Centrale concernée.
- n.d.p 4 : le Directeur territorial est consulté systématiquement pour donner un avis à la Direction Centrale concernée avant le passage à l'action par cette dernière.
- n.d.p 5 : La Direction Centrale concernée informe systématiquement la Direction territoriale des décisions, des initiatives prises, et des actions qu'elle engage.

Nous constatons que ces cinq niveaux constituent quasiment l'exhaustivité des cas envisageables. Pour chaque attribution, le Directeur territorial dispose d'une référence qui lui permet de savoir avec suffisamment de précision ses prérogatives et ses limites. Ce travail de clarification des responsabilités et marges de manœuvre aura ses effets sur plusieurs plans :

- la nature de la relation hiérarchique entre le niveau central et territorial qui dépasse le lien d'un chef qui donne des instructions et d'un subordonné qui les exécute. Elle évoluera beaucoup plus vers une relation client-fournisseur. Le niveau central et le chef de centre de responsabilité concluent un «quasi-contrat» en vertu duquel le premier s'engage sur les inputs (ressources humaines, matérielles et financières) et le second s'engage sur des outputs. Le mode de pilotage devient contractuel. Le chef de centre de responsabilité trouvant ses responsabilités bien définies, en adéquation avec sa marge de manœuvre et sachant sur quoi il sera évalué, il se débrouillera pour mieux mobiliser les ressources mises à sa disposition et coordonner les actions dans le but d'aboutir aux résultats escomptés.

Tableau N° 1 : Les niveaux de pouvoir des centres de responsabilité

Niveau de pouvoir	Définition	Commentaires		
		Situation de la Direction centrale	Situation de la Direction territoriale (centre de responsabilité)	Domaine d'application qui légitime le niveau de pouvoir
n.d.p 1	initiative, décision prise par le Directeur territorial en veillant toutefois d'en rendre compte à la Direction Centrale concernée.	Droit d'être informée	Obligation de rendre compte	Pratiquement pas de risque mais besoin d'information de la Direction Centrale (coordination, synthèse, statistiques, etc.).
n.d.p 2	décision prise par le Directeur territorial après avoir consulté pour avis la Direction Centrale concernée.	Droit de donner avis	Obligation de demander avis	Le risque existe mais de faible importance. L'avis de la Direction Centrale pourrait éclairer la décision, notamment dans la recherche de la cohérence des actions des territoriaux.
n.d.p 3	préparation de la proposition par la Direction territoriale pour approbation par la Direction Centrale concernée.	Droit d'approbation	Obligation de soumission au contrôle	Existence de risque sérieux (perte de contrôle, soumission aux pressions locales, etc.)
n.d.p 4	l'avis de la Direction territoriale est systématiquement recueilli avant initiative, décision, passage à l'action par la Direction Centrale concernée.	Obligation de demander avis	Droit d'être écoutée	Risque d'erreur de prise de décision due au manque d'informations ou de vision des hommes du terrain
n.d.p 5	La Direction Centrale concernée informe systématiquement la Direction territoriale des décisions, des initiatives prises, des actions qu'elle engage.	Devoir d'informer	Droit d'être informée	Pratiquement pas de risque mais besoin d'information de la Direction territoriale pour en tenir compte dans la gestion.

- Les moyens pourront être utilisés en interne de façon globale. De ce fait, les effets indésirables de la sectorialité dictée par des nécessités techniques pourront être supprimés ; ce qui va dans le sens d'optimisation des ressources existantes.

Néanmoins, il ne suffit pas de formaliser la notion de centre de responsabilité pour qu'elle soit effectivement mise en oeuvre sur le terrain. L'objectif est, certes, ambitieux et noble, mais le changement des habitudes de travail ne peut être brutal. En effet, se débarrasser de tout un héritage ne peut pas se faire du jour au lendemain. C'est pourquoi le guide méthodologique pour l'usage des référentiels annonce l'échéance d'application des référentiels: *«s'organiser pour, se conformer à ce référentiel doit être un objectif à deux, trois, voire quatre ans.»* (page 3 du guide). Il souligne ainsi l'effet du temps.

Il précise que chaque Direction et Division doit se situer et se re-situer périodiquement par rapport aux référentiels. Les Directeurs territoriaux peuvent proposer certaines adaptations des référentiels, notamment à l'occasion du Conseil d'évaluation et d'orientation. Ce Conseil, présidé par le Ministre ou le Secrétaire Général, se réunit annuellement et vise le cadrage des actions du Ministère.

Ainsi, nous constatons que l'avantage essentiel des référentiels est la clarification des responsabilités des Directeurs territoriaux. Quant à la marge de manœuvre, elle évoluera avec l'évolution de la déconcentration. Cette dernière a fait l'objet d'un débat entre les niveaux central et territorial. Le débat tourne, essentiellement, autour des questions suivantes :

- les principes de base de la déconcentration à adopter,
- le rythme de déconcentration.

Par ailleurs, il est utile de rappeler que l'un des risques inhérents à la taille des grandes organisations comme le Ministère de l'Équipement est la divergence des visions des responsables. Dans le cas où les responsabilités déléguées ne sont pas formalisées, le Directeur territorial risque de se démunir lui même d'une partie de sa marge de manœuvre par crainte de dépasser ses limites.

Toutefois, la formalisation des attributions et des niveaux de pouvoir délégué ne règle pas tous les problèmes. En effet, il n'est pas étonnant de constater des écarts entre ce qui est formalisé et ce qui est pratiqué. L'audit de management devrait permettre d'apporter un éclairage sur les réajustements à effectuer : changer les pratiques pour se conformer aux référentiels ou, au contraire, réviser ces référentiels, ou bien agir sur les deux.

L'observation d'un panel d'acteurs concernés par les référentiels a permis de constater que pour certains Directeurs territoriaux, les référentiels ont été considérés comme références. Ceci a été constaté dans les rapports de prise de fonction. Pour d'autres, les référentiels ne sont que des écrits et pas plus. Certains d'entre eux considèrent que les référentiels sont déjà obsolètes après les dernières mutations suivant le changement de gouvernement. Une action d'évaluation des pratiques des référentiels a été menée par l'Unité Centrale d'Organisation rattachée au Secrétaire Général du Ministère de l'Équipement avec la contribution des Directions Centrales Sectorielles. Cette évaluation a permis de stimuler les esprits et de faire passer le message relatif à la validité des référentiels malgré le changement du gouvernement. Ceci montre que le changement s'opère dans la continuité. De toute évidence, et comme prévu, les référentiels sont des documents évolutifs conçus pour être actualisés si besoin est ; mais l'idée de formalisation persiste.

En somme, l'idée maîtresse consiste à ériger les Directions territoriales en centres de responsabilité de façon progressive. D'abord formaliser les responsabilités et la marge de manœuvre d'un Directeur territorial. Ensuite, réajuster petit à petit après évaluation. Ainsi, le Directeur territorial évoluera en Chef de centre de responsabilité. Autrement dit, il bénéficiera de plus d'assouplissement. La contre-partie consiste à le responsabiliser sur les résultats. Il lui est alors demandé de mener des changements compatibles avec sa marge de manœuvre. Ceci nous amène à examiner comment se pratique la mise en responsabilité des Directeurs territoriaux.

3.5. Démarche de mise en responsabilité des Directeurs territoriaux

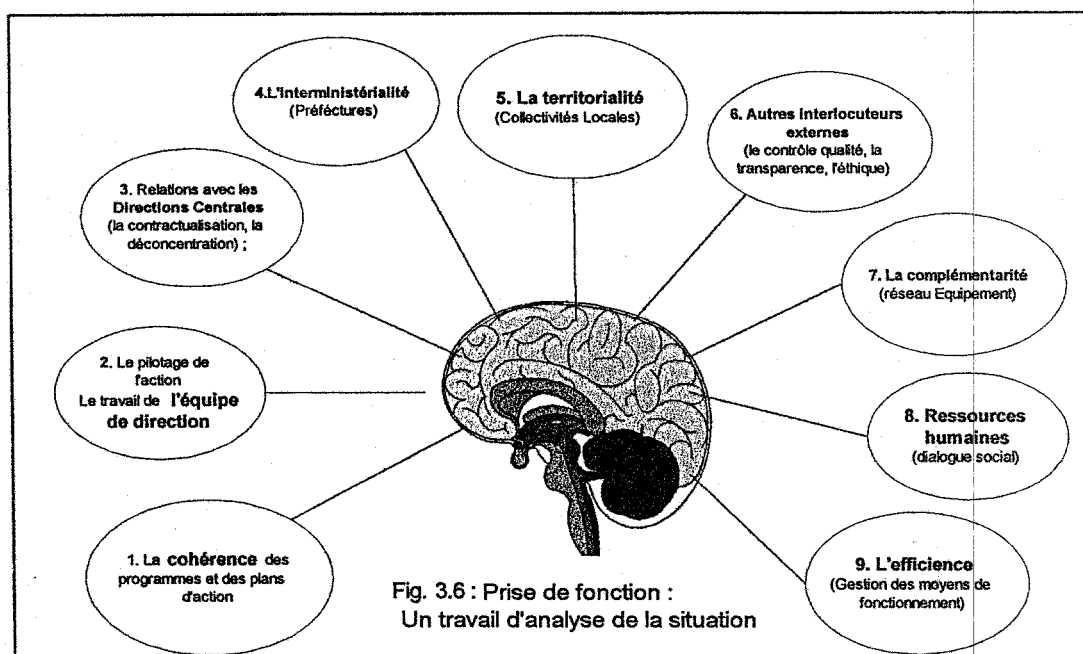
La mobilité après quatre années d'occupation d'un poste de responsabilité est une pratique courante pour les responsables territoriaux du Ministère de l'Équipement, notamment les Directeurs. A l'occasion de son affectation à un nouveau poste, le Directeur territorial est appelé à réaliser un diagnostic de son "centre de responsabilité". C'est l'occasion pour lui de prendre connaissance de l'état des lieux :

- il analyse l'environnement externe pour identifier les opportunités à saisir et les contraintes réelles ou potentielles contre lesquelles il faut se prémunir et/ou y faire face ;
- il identifie les attentes explicites et/ou implicites des acteurs de l'environnement pour les considérer comme autant de repères de guidage des actions, de définition des rôles qu'il doit jouer et de réflexion sur les relations qu'il doit nouer avec son environnement et ce, en faisant des choix et en fixant des priorités ;
- il apprécie avec rigueur la capacité du "centre de responsabilité" de satisfaire les attentes notamment celles qui sont prioritaires. Il s'efforce de connaître suffisamment la capacité de réaction aux différentes sollicitations de l'environnement. Il identifie, moyennant une analyse interne les forces et les faiblesses. Ceci lui permet d'une part, de bien savoir sur quoi et sur qui il peut compter, et ce, jusqu'à quelle limite, et d'autre part, sur quoi il faut agir, et moyennant quels remèdes, pour supprimer ou au moins réduire les faiblesses constatées.

En outre, dans le cadre de ce diagnostic, le Directeur concerné doit obligatoirement analyser les neuf axes suivants (Fig. 3.6) :

1. La cohérence des programmes et des plans d'action ;
2. Le pilotage au sein de sa Direction (le travail de l'équipe de direction) ;
3. Les relations avec les Directions centrales, notamment la contractualisation et la déconcentration ;

4. l'interministérialité et les relations avec les préfetures ;
5. La territorialité (relations avec les collectivités locales) ;
6. Les autres interlocuteurs externes (le contrôle qualité, la transparence, l'éthique) ;
7. La complémentarité (réseau Equipement) ;
8. Les ressources humaines ;
9. L'efficience (gestion des moyens de fonctionnement).



Le diagnostic étant effectué, le Directeur territorial élabore un plan d'action de progrès qui contribue à l'amélioration du fonctionnement de sa Direction. Il s'agit d'un nombre limité d'objectifs (3 à 5) sur lesquels s'engage le Directeur et qui sont proposés au Secrétaire Général du Ministère pour la conclusion d'un "contrat personnel". Ces objectifs doivent refléter la qualité de diagnostic effectué.

Le diagnostic, les recommandations qui en découlent ainsi que les actions d'amélioration à mener sont formalisés dans un rapport appelé « rapport de prise de fonction ». Ce rapport est envoyé au Secrétaire Général à titre de compte rendu sur la

situation au début de l'affectation et sur les intentions de changements à opérer.

Ensuite, un entretien approfondi avec le Secrétaire Général est mené pour discuter le diagnostic et la proposition du contrat personnel. Cet entretien est aussi l'occasion d'examiner en commun d'éventuels aménagements et/ou compléments à apporter au document.

Après l'entretien, le contrat personnel est finalisé par le Directeur et est validé par le Secrétaire Général. Un an à un an et demi après la validation du contrat personnel, un nouvel entretien est mené pour faire le point et proposer de nouveaux objectifs personnels. Ensuite, les entretiens sont plus espacés jusqu'au moment d'une autre mutation du Directeur territorial.

Cette nouvelle pratique de diagnostic de prise de fonction/contrat personnel qui a commencé en 1996, a eu pour effet l'apparition de plusieurs actions d'amélioration au niveau territorial. La consultation des rapports de prise de fonction a permis de constater que les actions d'amélioration ont trait généralement à :

- un développement de la communication. Ainsi sont apparus :
 - des bulletins internes d'information sur les préoccupations locales (orientations, avancement des projets réalisés et activités des services, le volet social, etc.) ;
 - des dépliants ;
 - la signalisation des locaux administratifs ;
 - les réunions périodiques de coordination de l'équipe de direction (généralement hebdomadaires) ;
- un redéploiement du personnel ;
- une conception et actualisation des tableaux de bord ;
- une organisation de l'archivage ;
- quelques amendements sur la structure telle la création de la cellule communication et relations avec les activités locales ;
- etc.

Ce genre d'action permet au moins d'essayer d'améliorer les conditions de travail avec un succès variable selon les Directions.

Néanmoins, on remarque parfois, notamment au début de l'opération de mise en responsabilité des Directeurs Territoriaux, que certaines actions-types sont menées quelles que soient les spécificités locales. Le lien entre le diagnostic et le plan d'action n'est pas toujours visible. A ce sujet, Philippe LORINO (réf38,p193), a écrit : *« la tentation est souvent grande de sauter directement à des solutions techniques (mise en place de tableaux de bord, de base de données d'indicateurs, d'architectures informatiques). Les visions étroitement techniques sont confortables, car elles évitent de poser les questions les plus délicates : arbitrages, problèmes managériaux... et elles paraissent économes en temps (peu de réunions, peu de discussions). Mais ne pas poser les vraies questions, c'est laisser celles-ci se venger à terme... en faisant échouer la démarche. »*.

Pour situer ces nouvelles pratiques de gestion, nous allons jeter un coup d'œil sur l'expérience française. De toute évidence, cette dernière n'est pas considérée comme idéale notamment pour notre contexte. Néanmoins, la quête des leçons nous amène à glaner les idées, ici et là, afin de trouver ce qui pourrait au mieux enrichir notre expérience.

3.6. Regard sur l'Administration française

La modernisation de l'Administration française durant ces trois dernières décennies a connu deux phases : la première, connue sous le nom RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) a été marquée par le calcul des moyens budgétaires à affecter aux services sur la base de ratios et d'indicateurs élaborés au niveau central ; la seconde a été marquée par la volonté d'accorder plus d'autonomie aux services érigés en centres de responsabilité.

3.6.1 Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)

L'idée de la RCB des années 70-75 était de créer une logique des choix d'arbitrage budgétaire entièrement fondés sur des critères rationnels d'efficacité et d'efficience. Dans ce cadre, le Ministère de l'Equipe français a mis en place un système dit AMM (Adéquation Missions - Moyens). Ce système consiste à calculer les moyens nécessaires à l'ensemble des activités du Ministère sur la base de ratios et indicateurs. Selon Sylvie TROSA², ce système s'est rapidement hypertrophié parce que les services ont plaidé l'inadéquation des ratios aux réalités de leurs activités et n'ont cessé d'obtenir de nouveaux ratios. Elle ajouta qu'au début des années 1990, AMM comptait plus de 400 indicateurs.

En outre, la RCB a été conçue par des experts centraux, imposée aux services déconcentrés sans que ceux-ci ne soient consultés ou aient pu se donner le temps de l'appropriation par leur agents. Selon TROSA, cette démarche descendante peut être qualifiée de "technocratique" et "antidémocratique". En effet, au lieu de travailler avec les services managers pour déterminer quels étaient les indicateurs et quelle était leur finalité, l'administration centrale avait travaillé et imposé unilatéralement ses propres critères. L'avantage du procédé est la vitesse. Son inconvénient est la superficialité avec laquelle les gens sont convaincus et l'absence d'élaboration d'outils adaptés aux problèmes de gestion. La voie d'introduction de changement peut être qualifiée de type stratégie « Bulldozer »³. Cette stratégie ne semble pas donner les résultats escomptés.

Ainsi, une nouvelle approche a été adoptée. Il s'agit d'impliquer de manière significative les services déconcentrés en leur

² SYLVIE TROSA auteur de l'ouvrage « Moderniser l'Administration. Comment font les autres. Collection service public. Les éditions d'organisation 1995. » dans cet ouvrage, elle a présenté les expériences en matière de modernisation de la France, le Royaume-Uni et l'Australie.

³ Voir chapitre 1, §1.1.4

accordant plus d'autonomie. Cette autonomie s'est concrétisée par l'introduction de la notion de centres de responsabilité.

3.6.2. Centres de responsabilité.

Le découpage de l'Administration française en centres de responsabilité semble être formalisé pour la première fois dans une note au secrétaire général du gouvernement le 18 janvier 1989. Selon cette note la notion de centre de responsabilité a été définie comme suit : *«Sous l'appellation centres de responsabilité est visée la constitution au sein de l'administration, sans création d'une personne morale nouvelle, d'unités fonctionnelles animées par des responsables disposant de marges de manœuvre substantielles pour adapter aux fins qui leur sont assignées, les moyens humains, matériels et financiers mis à leur disposition»*⁴. Les marges de manœuvre devaient avant tout être la **globalisation complète des crédits de fonctionnement**.

La circulaire du 25 janvier 1990 relative au renouveau du service public, quant à elle, définit *un centre de responsabilité comme étant un service d'Etat qui **s'engage sur des objectifs** (formalisés dans un projet de service) et en contre-partie bénéficie de **flexibilité de gestion***. Les objectifs d'un centre de responsabilité sont de deux sortes : ceux qui sont assignés par son administration de rattachement d'une part et ceux interministériels qui sont communs à tous les centres. Les objectifs interministériels concernent l'amélioration des relations avec les usagers, l'information des agents, la programmation pluriannuelle de la formation et maîtrise des coûts par l'élaboration de budget sur trois ans, notamment en matière d'investissement.

Chacun de ces deux types d'objectifs, correspond une évaluation : l'une annuelle, entre le centre et son administration de rattachement et l'autre, au terme du contrat, en association avec le Ministère de la Fonction Publique et celui du Budget.

⁴Source : SYLVIE TROSA, MODERNISER L'ADMINISTRATION. Comment font les autres ? page 44.

Une circulaire de mars 1990 prévoit la possibilité de créer des centres de responsabilité par un quasi-contrat entre le centre et l'administration de rattachement : un centre de responsabilité doit préciser ses objectifs, les moyens de mesurer ses résultats et, en contre-partie, voit ses crédits de fonctionnement globalisés.

Contrairement à la RCB, on constate que l'approche de centres de responsabilité privilégie une démarche ascendante : l'administration centrale réunit un groupe de managers locaux des centres de responsabilité et de fonctionnaires d'administration centrale pour analyser, activité par activité, les indicateurs qui doivent permettre de rendre des comptes au Ministère des Finances, ceux qui doivent permettre l'allocation des ressources au sein du Ministère et ceux qui doivent servir d'aide à la gestion locale.

TROSA explique l'importance de cette distinction d'indicateurs sur le plan exploitation :

- *les indicateurs obligatoires, destinés à rendre des comptes, seront imposés et demeurent en nombre limité (une quinzaine au plus);*
- *les indicateurs internes au Ministère permettent de constituer une base de données comparant les services entre eux (les chiffres de chaque service sont transmis à l'ensemble des autres) ;*
- *les indicateurs autonomes d'aide à la gestion, définis par les services locaux, ne sont pas centralisés mais font l'objet d'études de cas ou de guide diffusés au sein du Ministère afin que les expériences soient capitalisées et que ceux qui veulent s'en inspirer puisse le faire.*

Cette démarche d'érection en centre de responsabilité a permis aux services déconcentrés, entre autres, de trouver leur compte : une globalisation des moyens avec la possibilité de report des crédits de fonctionnement. La contre-partie de l'autonomie de gestion réside essentiellement dans l'évaluation des résultats sur lesquels s'engage le centre de responsabilité (un quasi-contrat). Toutefois, cette démarche suppose une élaboration relativement longue (de trois à cinq ans).

Après cet exposé sur l'expérience française, quelles observations peut-on relever en comparant cette expérience avec l'expérience du Ministère de l'Equipeement marocain ?

3.7. Analyse comparative Maroc - France

Le tableau 3.2, ci-après récapitule l'essentiel de ce qui distingue les deux expériences, marocaine et française. Cette comparaison permet de constater que :

- Les deux Administrations ont fait recours à la notion de centre de responsabilité qui a vu le jour dans les grandes organisations privées ;
- Dans les deux cas, l'idée maîtresse consiste à élargir les marges de manœuvre des centres de responsabilité.
- En France, l'autonomie de gestion a été concrétisée par deux faits importants : la globalisation effective des moyens de fonctionnement (crédits et ressources humaines) et le report des crédits de fonctionnement.
- Au Maroc, ces assouplissements ne sont pas encore accordés aux centres de responsabilité. Mais on pourrait dire que le Ministère de l'Equipeement a anticipé en procédant à la mise en place des préalables nécessaires : référentiels des Directions territoriales, contrats personnels, contrats-programmes, etc.
- En France, trois Ministères interviennent pour concrétiser l'érection d'une entité en centre de responsabilité : Le Ministère des Finances, celui de la Fonction Publique et le Ministère concerné.
- Au Maroc, la notion de centre de responsabilité est pour le moment une cuisine interne du Ministère de l'Equipeement. Le contrôle tel qu'il se pratique actuellement par le Ministère de l'Economie et des Finances ne permet pas encore d'accorder les assouplissements dont ont besoin les services pour être considérés réellement comme des centres de responsabilité.

Tableau N° 3.2 : Comparaison entre les statuts de centre de responsabilité Maroc-France

Maroc (Ministère de l'Équipement)	France
Phase d'expérimentation.	Phase d'expérimentation.
Décision interne du Ministère de l'Équipement.	3 Départements interviennent : - le Ministère de Modernisation de la Fonction Publique, - le Ministère des Finances, - le Ministère concerné.
Pas d'assouplissement particulier.	Assouplissements : - possibilité de report du budget de fonctionnement, - possibilité de globalisation du budget de fonctionnement.
Seules les Directions territoriales sont concernées	Les Directions territoriales et les Directions Centrales ou Division sont concernées.
Le statut de centre de responsabilité est défini au niveau du Ministère de l'Équipement (L'Unité Centrale d'Organisation rattachée au Secrétaire Général de ce Ministère est chargée du suivi).	Le statut de centre de responsabilité est défini au niveau du premier Ministre (une commission rattachée au premier Ministre est chargée de suivi)
Répartition du personnel à l'intérieur du centre de responsabilité limitée aux agents de maîtrise et d'exécution.	Répartition du personnel à l'intérieur du centre de responsabilité est possible pour l'ensemble du personnel (y compris les cadres).

Sommes toutes, le Ministère de l'Équipement est en voie de mettre en pratique des préparatifs nécessaires à la mise en place d'un contrôle de gestion approprié. Comparativement à la France, il semble qu'il suit la même logique en utilisant tantôt les mêmes appellations, tantôt ses propres termes. On pourrait dire que la France pratique le contrôle de gestion alors que le Ministère de l'Équipement est en voie de mise en pratique d'un contrôle de gestion dans tous les sens du terme. Néanmoins, la collaboration de son environnement institutionnel, notamment le Ministère de l'Économie et des Finances reste indispensable. En effet, sans cette collaboration, la notion de centre de responsabilité resterait un rêve difficile à réaliser pour ne pas dire impossible. Mais en tout cas, l'anticipation et la préparation du terrain ne sont jamais regrettables.

3.8. Conclusion

Pour se moderniser, le Ministère de l'Équipement a introduit un ensemble de pratiques ayant pour origine le contrôle de gestion et basées sur le principe de responsabilisation. Ainsi, a-t-il été décidé d'ériger les Directions territoriales en centres de responsabilité.

Un centre de responsabilité, rappelons-le, est une entité qui réalise de manière globale les missions qui lui incombent en étant lié à la Direction centrale par des objectifs négociés et en ayant une large autonomie de gestion des moyens qui lui sont affectés.

L'autonomie de gestion a nécessité la définition de la marge de manœuvre des Directeurs territoriaux en matière de pouvoir de décision. L'élaboration des référentiels a permis justement de préciser le niveau de pouvoir délégué et les limites du chef de centre de responsabilité. C'est une étape importante qui a été franchie. Quant au contenu des pouvoirs délégués, il est prévu de le faire évoluer aux occasions d'évaluation de la mise en application des référentiels.

Par ailleurs, la démarche de mise en responsabilité des Directeurs territoriaux et les contrats-personnels d'une part et les contrats-programmes d'autre part constituent une autre

facette de changement basé sur la responsabilisation. Ces deux démarches ont été introduites ces dernières années de façon progressive. L'observation de l'évolution des perceptions et des contenus des expérimentations pousse à penser que la machine de changement est en marche et que le contrôle de gestion est entrain de germer.

Chapitre 4 :

Pilotage

4.1. Concepts de pilotage

4.2. Programmes d'action concerté

4.3. Contrats Objectifs Moyens

4.4. Conclusion et recommandations

La délégation du pouvoir de décision devient de plus en plus nécessaire, notamment dans un contexte où les pouvoirs publics donnent de plus en plus d'importance à la décentralisation, comme une des formes de renforcement de la démocratie. Cette décentralisation s'accompagne nécessairement d'une déconcentration. Cette dernière s'est concrétisée au Ministère de l'Équipement, entre autres, par la territorialité selon le principe de rapprochement de l'Administration des administrés. En effet, Le réseau des services extérieurs assure aujourd'hui une couverture relativement dense du territoire national et compte 46 Directions Régionales et Provinciales de l'Équipement et 9 Directions de Région Hydrauliques.

Face à cette territorialité, qui s'accompagne de plus en plus de délégation de pouvoir, le Ministère de l'Équipement se devait d'adapter son système de pilotage de façon à développer la capacité de réaction sans perdre le contrôle. Pour cela, des efforts ont été déployés, parmi lesquels deux expériences méritent d'être examinées : les programmes d'action concertés connus sous l'abréviation **PAC** et les contrats Objectifs-Moyens connus sous l'abréviation **COM**. Il s'agit de présenter le contenu et le bilan de ces expériences ainsi que d'en analyser les résultats en formulant certaines recommandations.

Avant d'examiner ces deux expériences, il y a lieu de donner certaines précisions sur le pilotage, les formes qu'il peut prendre, sa relation au niveau hiérarchique. La première partie de ce chapitre tente d'y répondre.

La deuxième partie est consacrée à la présentation et l'analyse de l'expérience des PAC qui date des années 80. La troisième partie aborde l'expérience des COM en procédant à une comparaison avec les PAC. Enfin, la quatrième partie est consacrée à des conclusions et recommandations sur le pilotage, et ce, à la lumière des expériences examinées.

4.1. Concepts de pilotage

Avant d'aborder les pratiques de pilotage au Ministère de l'Équipement et afin de fixer les idées, nous allons d'abord définir le concept de pilotage, puis examiner une typologie des modes de pilotages.

Selon Philippe Lorino¹, Piloter, c'est «*accomplir de manière continue deux fonctions complémentaires :*

- *déployer la stratégie en règles d'action opérationnelles (déploiement),*
- *et capitaliser les résultats et les enseignements de l'action pour enrichir la réflexion sur les objectifs (retour d'expérience).».*

Comme le déploiement nécessite un savoir-faire permettant de maîtriser les activités et comme l'exercice des activités de l'organisation donne lieu à un retour d'expérience, la définition prend une autre forme pour s'orienter vers l'action et l'apprentissage collectif : *Piloter, c'est définir et mettre en œuvre des méthodes qui permettent d'apprendre ensemble à agir :*

- *de manière performante,*
- *de manière de plus en plus performante.*

4.1.1. Modes de pilotage

Concernant la façon d'agir, HENRI BOUQUIN² distingue, , trois modes de pilotage :

- le pilotage direct ;
- le pilotage mécanique (ou automatique) ;
- le pilotage contractuel.

¹Réf 38, p22.

²Réf 2, p48.

a. Le pilotage direct

Pour ce mode de pilotage, le chef ne délègue rien du pilotage et l'assure lui-même par des instructions en temps réel et l'observation directe des actions. La mesure est fournie par un système d'information qu'il est le seul à utiliser. Il doit alors effectuer lui-même la coordination transversale entre ses subordonnés, voire entre eux-mêmes et des personnes extérieures.

b. Le pilotage mécanique ou automatique

Dans le cas de pilotage mécanique, le chef ne délègue rien du pilotage mais s'en décharge au moins partiellement sur le contrôle d'exécution qui programme les tâches des subordonnés par le biais de procédures ou d'automatismes ; ils sont généralement couplés à un système d'information de sorte que la régulation soit faite spontanément et que, seulement dans les cas prévus, le chef soit alerté. Cela signifie que le chef programme les entrées et/ou le processus de transformation.

c. Le pilotage contractuel

Quant au pilotage contractuel, le chef **renonce à spécifier toutes les opérations**, il crée ce que la théorie de systèmes appelle une «boîte noire», c'est à dire une **zone au sein de laquelle il ne cherche plus à détailler et programmer les tâches**. Il agit sur les entrées et les sorties. Il confie le pilotage, au moins en partie, à des personnes chargées des actions au sein du système opérant. Ceci requiert cinq conditions que ces dernières personnes doivent accomplir :

- Etre informées des finalités recherchées ;
- Ne pas s'y opposer ;
- Disposer des compétences requises pour analyser et décider ;
- Obtenir les informations utiles pour faire des choix adaptés ;
- Accepter d'être jugées sur leur réussite et/ou leur mérite.

4.1.2. Pilotage et niveau hiérarchique

Le pilotage de l'action concerne pratiquement tous les niveaux hiérarchiques. Néanmoins, le mode de pilotage doit, entre autres, être adapté au niveau hiérarchique. Par exemple, un chef de brigade de l'entretien routier, qui se trouve au bas de la hiérarchie, peut piloter l'action de son équipe selon le mode de pilotage direct. Il est présent physiquement, il observe en temps réel le déroulement des tâches et donne ses instructions à ses collaborateurs. Mais, lorsque le niveau de complexité et la taille de l'entité gérée sont importants, ce mode de pilotage ne convient plus. Un autre mode de pilotage s'impose.

D'un autre côté, le mode de pilotage dépend aussi des activités et des risques potentiels qu'elles peuvent engendrer. Par exemple, pour l'activité « achat », il y a un risque de privilégier un fournisseur par rapport à d'autres sans faire jouer suffisamment la concurrence. Pour se prémunir contre ce risque, on met en place des règles de pilotage automatiques telles que l'exigence de trois devis contradictoires, le visa, etc. Ainsi, des automatismes de guidage des actions sont mis en place.

Toutefois, ce mode de pilotage a des limites. En effet, le conformisme aux règles n'est plus un moyen pour contrôler, mais risque d'être perçu comme une finalité en soi. Par conséquent, il peut être considéré comme déresponsabilisant. D'où la recherche d'un mode de pilotage plus responsabilisant. Dans ce cas, sans intervenir directement sur les contenus concrets des activités, le pilotage agit indirectement sur eux en responsabilisant les managers sur la réalisation d'objectifs. Le pilotage de l'action proprement dit est délégué à chaque responsable. LORINO³ résume cette philosophie par les formules :

- « Je ne veux voir qu'une tête, celle du responsable » ;

³Réf 38, p32.

- « Je ne veux voir qu'un chiffre ; le résultat. Le comment m'importe peu »,
- « Mis sous pression, les responsables sauront trouver les moyens de la réussite ».

En somme le mode de pilotage doit être adapté aux niveaux hiérarchique et de complexité. La contractualisation semble être le mode de pilotage le plus évolué.

En effet, il permet une grande marge de manœuvre en considéreront l'entité concernée comme une "boite noire". Ceci va dans le sens de l'idée des centres de responsabilité. Maintenant nous allons examiner la progression du pilotage au sein du Ministère de l'Équipement. Cette progression a été marquée par deux expériences inscrites dans l'histoire du Ministère, à savoir : Les programmes d'Action Concertés (PAC) et les Contrats Objectifs Moyens (COM)

4.2. Programmes d'action concertés

Après la réorganisation de 1983, le souci des responsables du Ministère de l'Équipement était d'évaluer les cadres. Ainsi, un groupe de travail (comité directeur & comité technique) a été créé pour mettre en place un système d'évaluation des cadres. L'idée était de procéder à l'évaluation selon deux références :

- Évaluation par rapport au poste ;
- Évaluation par rapport aux actions.

L'évaluation par rapport aux actions a été matérialisée en 1988 par la mise en place des (Programmes d'Action Concertés). On peut dire que c'était une façon de personnaliser les objectifs en épousant la logique de contrôle de gestion, à savoir ; fixer des objectifs et mesurer les écarts entre les réalisations et les objectifs initialement prévus.

4.2.1. Analyse descriptive des PAC

Les Directeurs Centraux passent les PAC avec les Directeurs Régionaux sur la base des objectifs arrêtés par eux. Ces objectifs servent de support pour les PAC à passer entre les DRE et les DPE. L'application du PAC est généralisée à tous les cadres avec ou sans responsabilité.

Chaque cadre fixe avec son supérieur hiérarchique une série d'objectifs et un programme d'action qu'il doit réaliser l'année suivante. Chaque objectif fait l'objet d'une fiche. L'ensemble des « fiches objectifs » est reporté sur une fiche récapitulative.

Les objectifs à atteindre par le cadre sont fixés, par ordre de priorité, par son chef hiérarchique. Le cadre propose un projet de programme d'action assorti des moyens complémentaires à sa réalisation. Ce projet est discuté entre le cadre et son chef qui se mettent d'accord sur le contenu.

Les pondérations des objectifs en fonction de leur priorité doivent être fixées par le supérieur hiérarchique, leur somme est égale à 100.

Le lancement des PAC s'effectue selon le calendrier suivant:

- **Janvier** : la hiérarchie renouvelle et actualise les objectifs et leur priorité. Le projet de PAC est présenté par le cadre.
- **Février** : Concertation et signature du PAC.
- **Mars** : envoi à la DAPF de tous les PAC groupés par Direction Centrale.

4.2.1.1 Evaluation des résultats

Les résultats de PAC sont évalués au mois de novembre selon 4 niveaux notés de 0 à 3 correspondant aux appréciations suivantes :

- 3 : objectif atteint & performances excellentes ;
- 2 : objectif atteint & performances normales ;
- 1 : objectif très partiellement atteint ;
- 0 : objectif non atteint.

L'idée consiste à ce que l'évaluation soit faite par le chef hiérarchique qui doit en informer le cadre. Elle est caractérisée par une note sur 20 obtenue par la formule suivante:

$$PAC = \sum (N_i \times P_i / 100 \times 3) \times 20 = 2/3 (\sum N_i \times P_i) / 10.$$

N_i = niveau d'évaluation de l'objectif i .

P_i = pondération de l'objectif i .

Pour un cadre touchant plusieurs secteurs, la note définitive est la moyenne arithmétique des notes relatives à chaque secteur.

Tableau N°1 : Exemple d'évaluation des résultats

Objectifs	Evaluation du niveau de réalisation N_i	Pondération P_i	$N_i \times P_i$
1	1	50	50
2	3	20	60
3	1	20	20
4	2	10	20
Total		100	150

$$PAC = 2/3 \times 150/10 = 10.$$

Soit une note de PAC = 10/20

4.2.1.2 Révision du PAC

Selon la procédure adoptée, la révision du PAC doit avoir un caractère exceptionnel lors d'une réunion de coordination et de mise au point au milieu de l'année, lorsque des variations importantes dans la mise en place des moyens la justifient. Elle doit intervenir dans les cas suivants :

- A l'initiative du supérieur hiérarchique lors d'un changement d'orientation ;
- A la demande du cadre, si celui-ci se trouve dans l'impossibilité de tenir son contrat. Dans ce cas, la révision ne peut se faire plus d'une fois par an.

Après cette description, passons maintenant à l'analyse critique de cette expérience.

4.2.2. Analyse critique des PAC

Signalons d'abord que les PAC, tels que décrits ci-dessus, sont abandonnés. Il semble que l'idée de passer par une phase expérimentale a été écartée. En effet, selon les documents disponibles, il s'agissait d'appliquer la démarche à l'ensemble des cadres d'un seul coup. Comme si l'on croyait que la démarche était bonne et n'avait pas besoin d'être expérimentée.

La démarche des PAC présente des mérites évidents :

- Elle introduit la notion de responsabilisation en parlant d'objectifs; Elle relie les objectifs aux moyens ;
- Elle tient compte des niveaux d'importance des objectifs ;
- Elle met le cadre sous pression du fait qu'il sait qu'il sera évalué sur les résultats ;
- Elle est simple (le calcul ne présente aucune difficulté).

Elle présente cependant des inconvénients :

- Elle ne précise pas sur quelle base les cadres vont préparer leurs PAC. La procédure ne prévoit pas la précision des orientations stratégiques comme cadre de travail.
- La référence de comparaison est limitée aux objectifs. De ce fait, un cadre peut, en adoptant une attitude de prudence, choisir des objectifs peu ambitieux pour atteindre à la fin de l'exercice un taux de réalisation égal à 100%.
- Il peut y avoir trop, pas assez ou même pas du tout d'indicateurs. Les objectifs, lorsqu'ils sont formalisés de façon quantifiable peuvent être eux-mêmes des indicateurs. Dans ce cas, la multiplicité des objectifs donne lieu à une multitude d'indicateurs. D'un autre côté, le fait de ne pas déclarer des indicateurs de résultats crée une situation de manque de visibilité : les cadres ne sauront pas sur quoi ils seront jugés, à part ce qu'ils auraient fixé eux-mêmes comme objectifs (ceci

ressemble au cas des élèves qui élaborent eux-mêmes leurs épreuves).

- Les fiches étaient trop nombreuses pour être traitées au niveau de la DAPF. Il faut compter par milliers les fiches que devait recevoir la DAPF.

Lorsqu'on cherche à juger les cadres sur la base des résultats, qui serait en principe le mieux placé pour le faire ? est-ce la DAPF ? la Direction Centrale Sectorielle concernée (par exemple, la DRCR pour les cadres du secteur routier) ? le pilote local DRE, DRH ou DPE ? le chef immédiat ?

Quels risques présente chacune de ces possibilités ? comment y faire face ?

Dans quelle mesure le choix pourrait-il être en cohérence avec la répartition des responsabilités et des pouvoirs de la DAPF d'un côté et des Directions Centrales et territoriales de l'autre côté ?

La réponse à l'ensemble de ces questions et à d'autres similaires devrait permettre de prendre conscience des facteurs clés de succès, au moins en partie. L'expérimentation mûrement réfléchie et concertée devrait permettre de réajuster.

Comme nous allons le constater, l'expérience de management par objectifs et la tentative de responsabilisation basée sur le jugement des résultats se répète sous une autre forme qui semble plus mûre. Il s'agit d'un essai de pilotage contractuel moyennant des pseudo-contrats qui, par abus de langage, ont été appelés Contrat-Programmes ou Contrats Objectifs / Moyens. En effet, il ne s'agit pas de vrais contrats, au sens juridique du terme, mais d'une appellation qui met l'accent sur l'idée d'engagement mutuel des parties concernées et de clarification du partage des responsabilités. Dans ce qui suit, nous allons présenter et examiner cette expérimentation qui était encore en cours au moment de la réalisation de ce mémoire.

4.3. Contrats objectifs-moyens

Si les référentiels "DRE & DPE renouvelées" définissent avec précision le niveau de pouvoir délégué pour les attributions en général, les contrats - programmes permettent, quant à eux, de compléter le processus de responsabilisation aussi bien du niveau central que du niveau territorial. En effet, la définition des **responsabilités** ne peut se faire de façon dynamique que sous forme de prise en charge d'objectifs à atteindre.

Le but est de réaliser un équilibre dans les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs ; équilibre entre :

- les **moyens demandés**, ceux dont on a besoin pour atteindre les objectifs prévus ;
- et les **moyens offerts**, ceux qui sont disponibles dans les services territoriaux (locaux, équipements, hommes, temps, etc.).

L'objectif recherché à travers cette nouvelle procédure consiste à ériger les DPE en **centre de responsabilité**, c'est à dire des entités qui réalisent de manière globale les missions du Ministère de l'Équipement dans leur espace, liées par des **objectifs négociés** et ayant une large autonomie en terme de décision et de gestion des **moyens** qui leur sont affectés.

Chakib BENMOUSSA, ex-Directeur des Routes *précise* : « Avec un tel système, on crée des réflexes différents : le DPE est amené à être plus entrepreneur, à trouver des solutions plutôt que de justifier les contraintes. On ne discute plus avec lui des opérations. C'est son affaire. On discute plutôt « **niveau de service** » et c'est à lui de décider en coordination avec la Région »⁴.

Suite à une analyse de la situation du fonctionnement des DPE, un dysfonctionnement important a été constaté dans la manière dont les moyens sont octroyés et utilisés. En effet, *les moyens*

⁴Abdelkebir MEZOUAR & Jean Pierre SEMERIVA. Managers et changement au Maroc, p60.

sont affectés par secteur par les Directions Centrales concernées. Cette sectorialité provoque un déséquilibre et un manque de cohérence entre les services d'une même DPE et limite sa capacité d'adaptation.

Or, la raison d'être de la DPE est d'assurer un meilleur service public au profit des citoyens sur l'ensemble de son rayon d'action. L'un des facteurs clés de succès est la capacité de répondre aux attentes **des usagers** et des collectivités locales de manière efficace, efficiente et **globale**.

Avec le pilotage contractuel, les rôles que doit jouer le niveau central sont :

- Définir les stratégies sectorielles ;
- Affecter les moyens ;
- Juger les résultats (mais aussi apprécier les efforts) ;
- Assurer l'audit et le contrôle ;
- Fournir un appui méthodologique et pédagogique.

Sommes toutes, le pilotage contractuel moyennant les COM a été dicté essentiellement par le souci de responsabiliser davantage les Directeurs territoriaux en tenant compte des nouvelles marges de manœuvre concrétisées, entre autres, par la **globalisation des moyens**⁵. Pour ce faire, quelle était la démarche tracée initialement ?

4.3.2. Démarche initiale

Un guide méthodologique et un canevas de travail ont été mis à la disposition des sites pilotes pour l'élaboration du contrat-programme qui, par la suite, a pris le nom de "Contrat Objectifs-Moyens". La démarche générale du processus de contractualisation peut être décrite comme suit (fig. 4.1) :

⁵ Il s'agit dans un premier temps d'une globalisation des moyens à effectuer en interne du Ministère. La globalisation totale des crédits de fonctionnement n'est pas encore possible (voir §3.II.6).

Chaque Direction Centrale exprime les orientations et les objectifs stratégiques du secteur dont elle a la charge. La DAPF et la DPE définissent le cadrage des moyens de fonctionnement humains et matériels à respecter au niveau des Services Extérieurs (politique des moyens et contraintes budgétaires) ,

Dans ce cadre et à la lumière des spécificités locales, le Directeur Provincial ou Régional, avec la participation de ses collaborateurs, définit :

1. ses propres orientations stratégiques locales ainsi que leur déclinaison en plan d'action sur 3 ans par les services ;
2. la détermination des moyens nécessaires pour la réalisation des plans d'actions ;
3. les actions prioritaires qu'il compte réaliser au niveau de sa Direction ;
4. Ces propositions sont présentées aux Directions Centrales pour négociation et validation : les Directions Sectorielles pour valider les programmes et affecter les enveloppes liées aux budgets d'investissement et la DAPF et la Direction des Programmes et Etudes pour valider les moyens humains et les crédits de fonctionnement généraux.

C'était la démarche initialement prévue pour la mise en place du processus contractualisation. Il s'agit maintenant d'examiner la démarche telle qu'elle a été réellement pratiquée sur le terrain.

4.3.3. Démarche pratiquée

La phase d'expérimentation de la contractualisation des programmes a permis de mettre à l'épreuve l'idée et la méthodologie initiale de mise en application du processus des Contrats Objectifs/Moyens (COM). Comment cette contractualisation a-t-elle été pratiquée ? quelles étaient les difficultés rencontrées ? quelles sont les leçons que l'on peut

tirer ? et que peut-on recommander pour améliorer ce processus ?

Pour répondre à ces questions, dans un premier temps, nous allons nous baser sur les constats relevés en terme d'écarts relatifs à l'application du guide méthodologique. Ensuite, sera examiné le système de suivi du COM à la lumière du questionnaire élaboré par la Direction des Programmes et Etudes et ce, avec une analyse de quelques indicateurs de suivi. Enfin, nous allons conclure avec des recommandations afin de pouvoir tirer profit de ce nouveau système (COM), encore embryonnaire au Ministère de l'Equipeement, et éviter ses effets pervers.

Deux écarts importants méritent d'être signalés ; l'un relatif à la formalisation et à la communication des orientations des Directions Centrales, l'autre relatif au niveau de détail des objectifs.

4.3.3.1 La formalisation des orientations stratégiques

Le guide méthodologique du contrat programme stipule « **Les objectifs sur la base desquels sera bâti le futur contrat-programme, découlent des axes stratégiques du Ministère. Ces orientations à moyen terme doivent synthétiser l'essentiel et être communiquées à la DPE par les Directions Centrales, chacune dans ses domaines de compétence, bien avant l'établissement du contrat-programme** ».

Contrairement à ce que prévoit cet extrait du guide précité, au premier COM, les sites pilotes n'ont pas reçu des orientations formalisées par les Directions Centrales spécialement rédigées pour le COM. De ce fait, chacun des sites pilotes s'est débrouillé avec les informations dont il dispose, ainsi que sa propre vision pour fixer les objectifs du COM. En fonction du feed back des Directions Centrales, il rectifie le tir. Il est utile et toujours possible d'envisager la rédaction d'une note de cadrage par le chef de centre de responsabilité au lieu que ce dernier attende les orientations formalisées du niveau central (voir exemple en annexe 4). Cette note de cadrage

responsabilise davantage le chef du centre et le pousse à glaner les informations utiles et à les analyser pour procéder à l'adaptation des orientations générales au contexte local.

4.3.3.2 Le degré de détail des objectifs

Un exemple joint au guide méthodologique explique le niveau de détail souhaité : « **Faire passer 40% du réseau des routes secondaires de l'état C à B (120km) ».** ».

Cet exemple concrétise l'idée de fixer des **objectifs globaux** sur lesquels le DPE s'engage. Pour les atteindre, il les décline en actions. En effet, le guide méthodologique stipule « **Le pilotage interne de la DPE nécessite une définition plus fine des objectifs annuels de production par domaine d'activité. Il serait judicieux d'établir des fiches d'actions qui déclinent et formalisent les objectifs. C'est à partir de l'élaboration de ces fiches que le contrat-programme va se concrétiser pour chacun des services et unités de la DPE ».**

Dans la pratique du premier COM, les tableaux du plan d'action de la DRCR ont été repris pour remplir ceux du COM. A ce niveau, il s'agit tout simplement d'un changement de forme. Ceci a été perçu comme une redondance.

Par ce constat, nous souhaitons soulever le problème de **choix du niveau de détail des objectifs**. Faut-il préférer des objectifs globaux, conformément au guide méthodologique, pour laisser le soin au DPE de les décliner en actions internes ou garder le même niveau de détail qu'on utilisait avant la mise en place du COM ? Certes, les itérations à venir, ainsi que l'évolution des autres aspects du management au sein du Ministère permettront de réajuster.

D'un autre côté, le fait de fixer des objectifs globaux risque de créer certaines craintes chez les responsables territoriaux parmi lesquelles nous pouvons citer :

- L'engagement sur des éléments exogènes à la DPE. Par exemple, le fait de s'engager pour avoir dans trois ans 60%

du réseau routier de la DPE à l'état⁶ A ou B contient un risque. En effet, en renforçant des routes à l'état D ou C pour les mener à l'état A, d'autres sections qui sont déjà à l'état A ou B, vont probablement passer à l'état C ou D dans les trois années à venir. Le risque est d'autant plus élevé que le modèle prévisionnel est imprécis. Dans cet exemple, les facteurs exogènes sont l'agressivité du trafic, le climat, etc.

- Tenir compte uniquement des résultats sans reconnaître le mérite, c'est-à-dire les efforts déployés qui pour des raisons externes et/ou internes mais légitimes peuvent aboutir à des résultats en deçà de ce qui est souhaité.
- L'engagement sur des objectifs sans que les mesures d'accompagnement suivent à temps.
- Le déphasage des acteurs dans l'action alors qu'on pourrait s'attendre à une synchronisation de l'ensemble des Directions concernées (convergence des visions et cohérence dans l'action).

Concernant le premier point qui constitue une source de réticence (engagement sur des éléments exogènes, donc non maîtrisables), il est possible de **changer la formulation de l'objectif au lieu de changer le niveau de détail en s'engageant uniquement sur la partie sur laquelle on peut agir**. On peut dire par exemple " ***faire passer les 120 km de routes qui sont actuellement à l'état C ou D à l'état A ou B***". De cette façon on neutralise la partie non maîtrisable et l'on peut s'engager avec un sentiment de sécurité.

Concernant les autres points, il y a lieu d'absorber les incertitudes et de dissiper les craintes par des comportements qui rassurent, notamment en ce qui concerne l'analyse des écarts et les mesures qui en découleront.

⁶L'état du réseau routier est appréciée, selon une méthodologie rigoureusement étudiée. On distingue quatre niveaux d'appréciation de l'état de santé d'une section de route : A pour l'état bon, B pour un état acceptable, C pour un état mauvais et D pour un très mauvais état.

Outre cette question de degré de détail des objectifs se pose également le problème du nombre d'objectifs.

4.3.3.3 Le nombre d'objectifs

Le nombre d'objectifs à contractualiser dépend, entre autres, du degré de détail nécessaire ou souhaité. Plus les objectifs sont synthétisés, moins ils seront nombreux. Il doivent porter sur tous les **aspects majeurs** de l'activité, pour permettre une maîtrise équilibrée.

Il a été constaté que selon les acteurs, on propose plus ou moins d'objectifs (du simple au triple). Ceci s'explique, entre autres, par les différences de visions. D'autre part, la confusion entre objectif et action, constatée chez certains acteurs, en est pour quelque chose. A ce sujet, Octave GELINIER a clarifié la différence en écrivant: « Dans la pyramide des objectifs, **tout élément peut être en même temps considéré comme but (objectif) ou comme moyen (action)**. Est but (objectif) ce qui est vu du bas en haut ; moyen (action) ce qui est vu du haut en bas. »⁷

La pyramide des objectifs doit être compatible avec la pyramide hiérarchique. Ceci implique que les objectifs aient un degré de détail croissant à mesure que l'on descend les niveaux hiérarchiques. **Le degré de détail optimal à chaque niveau est délicat à ajuster en fonction de chaque cas particulier.**

La meilleure voie pour se rapprocher vers l'optimum en terme du degré de détail et du nombre d'objectif semble être la concertation et l'itération d'année en année. Néanmoins, à ces deux aspects s'ajoute le problème de mesurabilité des objectifs.

4.3.3.4 La mesurabilité des objectifs

Un objectif est une sorte de prévision volontariste que l'on cherche à atteindre. La mesure du niveau de réalisation d'un objectif suppose que ce dernier soit mesurable. Or, dans la

⁷Octave GELINIER. Fonction et tâches de direction.

pratique, nous sommes confrontés, dans plusieurs situations à des objectifs non mesurables.

A ce sujet, Octave GELINIER⁸, distingue quatre degrés de mesurabilité des objectifs, par ordre décroissant :

- a. Objectifs mesurables sans arbitraire par les résultats : tels sont les objectifs de rentabilité ;
- b. Objectifs mesurés par des chiffres confrontés à une norme (prévision ou budget) présentant nécessairement un certain arbitraire ;
- c. Objectifs non mesurables mais dont l'accomplissement est repérable à certains signes concrets : par exemple, objectifs de gestion du personnel ;
- d. Objectifs non mesurables et dont l'accomplissement est apprécié par la hiérarchie de façon purement subjective.

Selon lui, une conception appropriée de la structure et des objectifs eux-mêmes, liée à un effort d'organisation et de «direction par objectif», doit amener à avoir la plupart des organes en position a ou b, quelques petits services fonctionnels étant en position c et aucun en position d.

Au Ministère de l'Equipement, les objectifs sont, suivant les cas, des « objectifs mesurés » ou des « objectifs appréciés »⁹

- Par « **objectifs mesurés** », il faut entendre des résultats à atteindre caractérisés par des indicateurs quantitatifs simples à identifier et qui confèrent à l'évaluation un caractère naturellement objectif dès lors que l'outil de mesure est fiable.

- Par « **objectifs appréciés** », il faut entendre des résultats à atteindre qui ne peuvent être évalués que sur la base d'une

⁸Réf 8, p

⁹Ministère de l'Equipement. *Guide méthodologique pour l'usage des référentiels*, Novembre 1996.

série d'indicateurs plus qualitatifs ou « signes de succès », véritables (exemple : observation de comportement) mais difficilement mesurables. Dans ce cas, l'évaluateur et l'évalué doivent définir en commun, lors de la fixation des objectifs appréciés, quels seront les critères d'évaluation et comment l'évaluation se mettra en situation de pouvoir en rendre compte fidèlement et en toute transparence. La fixation et l'évaluation de ces objectifs requièrent une relation de confiance entre les deux parties.

De ces deux façons d'aborder le problème de mesurabilité des objectifs, nous pouvons distinguer deux contextes différents. L'un correspond à la conception des structures et l'autre à la gestion courante sans toucher la structure. La typologie d'Octave GELINIER répond au besoin de concevoir une structure selon un mode de management par objectifs. La typologie du Ministère de l'Équipement n'est pas faite pour repenser la structure mais **répondre au besoin d'évaluation pour un meilleur pilotage.**

4.3.3.5 La négociation des objectifs et des moyens

L'idée de négociation des objectifs et des moyens à allouer aux services territoriaux pour les atteindre, a pour but la recherche de l'adéquation entre les objectifs et les moyens. En d'autres termes, il s'agit de bien répartir la contrainte de pénurie des ressources (personnel, moyens matériels et budget). Pour ce faire, il faut trouver des repères.

Dans ce cadre, la Direction des Programmes et Etudes a élaboré des critères de référence en matière d'affectation des crédits de fonctionnement. Les indicateurs d'entrée sont :

- Superficie de la province,
- Taille et répartition du parc auto par âge,
- Taille du parc informatique,
- Effectif du personnel utilisant les bureaux,
- Nombre approximatif des nouveaux marchés prévus au titre du prochain exercice budgétaire.

La sélection des critères de référence ne doit pas exclure la négociation. Dans la logique de globalisation des moyens, il devrait être possible, pour un site pilote, de proposer une répartition du budget global au niveau provincial sans toutefois dépasser le montant global des crédits de fonctionnement calculé sur la base des critères de référence.

En outre, si le lien entre l'objectif et les ressources nécessaires pour l'atteindre est visible sur le plan qualitatif, il ne l'est pas toujours sur le plan quantitatif. D'où la nécessité de mise en place d'une comptabilité analytique. Dans le domaine de l'entretien routier, le Ministère de l'Équipement dispose déjà de cet outil depuis les années 80. Il reste à généraliser l'outil, de façon progressive, domaine par domaine pour que les DPE soient mieux outillées par la suite pour pouvoir agir en tant que centre de responsabilité.

En somme, la pratique de "contrats" entre les niveaux central et territorial est un mode de pilotage qui devrait transformer le commandement. Il s'agit de développer la négociation au détriment des instructions. L'élaboration de critères basés sur des indicateurs préalablement définis est l'une des mesures

La sélection des critères de référence ne doit pas exclure la négociation. Dans la logique de globalisation des moyens, il devrait être possible, pour un site pilote, de proposer une répartition du budget global au niveau provincial sans toutefois dépasser le montant global des crédits de fonctionnement calculé sur la base des critères de référence.

En outre, si le lien entre l'objectif et les ressources nécessaires pour l'atteindre est visible sur le plan qualitatif, il ne l'est pas toujours sur le plan quantitatif. D'où la nécessité de mise en place d'une comptabilité analytique. Dans le domaine de l'entretien routier, le Ministère de l'Équipement dispose déjà de cet outil depuis les années 80. Il reste à généraliser l'outil, de façon progressive, domaine par domaine pour que les DPE soient mieux outillées par la suite pour pouvoir agir en tant que centre de responsabilité.

En somme, la pratique de "contrats" entre les niveaux central et territorial est un mode de pilotage qui devrait transformer le commandement. Il s'agit de développer la négociation au détriment des instructions. L'élaboration de critères basés sur des indicateurs préalablement définis est l'une des mesures d'accompagnement qui sert de support de négociation. Le succès de ce mode de pilotage dépend, entre autres, des perceptions et attitudes des acteurs appelés jouer leurs rôles dans le processus de contractualisation.

4.3.4. Perceptions et attitudes des cadres

Les perceptions et attitudes des cadres qui seront présentées émanent d'un échantillon-type, c'est-à-dire non forcément représentatif. Il ne s'agit pas de donner des statistiques sur les différentes catégories de perceptions et attitudes mais de mettre en exergue des réactions types des cadres ; car c'est essentiellement cette catégorie de personnel qui est concernée par ce mode de pilotage. L'approche est alors qualitative et les constats signalés ci-après ne doivent pas être généralisés pour l'ensemble des cadres.

Les entretiens menés avec les cadres de l'échantillon ont permis de relever un ensemble de perceptions qui peuvent être

classées en deux catégories selon que le regard est positif ou négatif : vision optimiste et vision pessimiste.

1. Vision optimiste

Ceux qui ont une vision optimiste du COM, sont ceux qui ont été attirés par un ou plusieurs aspects qui leurs semblent convenir. Les expressions-types reflétant l'adhésion au COM et indiquant l'élément attractif sont :

- **Les COM donneront plus de marge de manœuvre :** certains ont été plus attirés par le degré d'autonomie que pourraient leur offrir les COM au niveau territorial.
- **Les COM permettront de partager la responsabilité entre les niveaux central et territorial :** c'est-à-dire que le niveau central est responsable pour la mise en place des moyens à temps et des autres rôles, notamment l'approbation des dossiers dans les délais convenus dans le COM. Le niveau territorial, à son tour, s'engage sur la réalisation des objectifs.

2. Vision pessimiste

D'autres cadres ont une vision opposée aux précédents. Les principaux griefs sont :

- **les COM sont les fils des PAC :** Dans l'esprit de certains cadres, les contrats-programmes ne sont qu'une nouvelle forme des fameux PAC (Programmes d'Actions Concertés) des années 80. Selon cette vision, ils auront le même destin que leurs prédécesseurs, les PAC ; c'est-à-dire qu'ils seront abandonnés. Ils posent la question : pourquoi recommencer l'expérience puisqu'on a déjà conclu que cette méthode de gestion n'a pas marché chez nous ?
- **Le rapport des forces des contractants biaise les COM :** les partisans de cette vision considèrent que le fait de conclure un contrat entre un responsable et son supérieur hiérarchique n'est pas équitable. En effet, selon eux, la négociation ne peut être bénéfique que pour le plus fort, c'est-à-dire le chef.

Il y a lieu de signaler que ces perceptions ont été identifiées au début du lancement du processus, autrement dit, avant la première itération de l'expérimentation. Après, les perceptions ont été modifiées : ceux qui cèdent après avoir constaté qu'il est inutile de résister ou qui se sont rassurés ; d'autres qui essaient de tirer profit de ce nouveau système, et certains qui ont été déçus du fait que la pratique n'a pas collé avec ce qu'ils imaginaient ou ce qui a été tracé au début.

4.3.5. Comparaison des COM avec les PAC

La comparaison des PAC (Programmes d'Actions Concertés) avec les COM (Contrats Objectifs / Moyens) permet de mettre en exergue le niveau d'évolution des pratiques de pilotage au sein du Ministère de l'Équipement, notamment en terme d'apprentissage. Le tableau 2, ci-après, résume les principaux constats relevés par la comparaison.

Tableau N°2 : Comparaison PAC et COM

Domaine	PAC	COM
Expérimentation	Sans phase expérimentale.	Expérimentation sur 10 sites pilotes, puis 21, et enfin généralisation.
Base de finalisation	Non définie.	Les orientations stratégiques que devraient formuler les Directions Centrales.
Indicateurs de résultats	Non définis au niveau central.	Précisés au niveau central.
Niveau hiérarchique	L'ensemble des cadres	Directeurs territoriaux
Références de comparaison	Les objectifs seulement	Les objectifs, Le temps, L'espace.
Culture de management	Pas suffisamment développée	Plus développée : Cycle Supérieur de Management, Conseillers en Gestion, Cycle Spécial de Gestion
Evaluation	Système de notation	Pas de notation

La lecture du tableau ci-dessus permet de faire les constats suivants :

- Il ne s'agit plus de préparer un projet d'exécution, mais plutôt d'expérimenter l'outil sur des sites pilotes ;
- La démarche du COM pousse les responsables à se prononcer sur les bases de finalisation qui sont, dans la pratique, soit des orientations stratégiques du niveau central, soit une note de cadrage préparée par le Directeur territorial (voir exemple en annexe 4) ;
- Il ne s'agit plus de se référer uniquement aux objectifs initialement fixés mais d'arrêter des indicateurs de résultats en laissant à chaque responsable, au niveau territorial, le soin de choisir les indicateurs de suivi pour son propre pilotage interne. De ce fait, on réduit le nombre d'indicateurs de résultats à un nombre limité sans sur-information, et par conséquent, on augmente les chances de maîtrise de la gestion.
- Le niveau hiérarchique concerné par les COM est celui du Directeur territorial et non plus l'ensemble des cadres comme c'était prévu pour le cas de PAC.
- La référence de comparaison n'est plus limitée aux objectifs mais, selon les cas, pourrait être également le temps ou l'espace ;
- Enfin, la culture managériale est actuellement présumée plus développée qu'avant grâce à plusieurs facteurs, parmi lesquels, nous citer l'effort de formation dans le domaine du management et à la création du réseau des Conseillers en Gestion.

En somme, l'expérience des COM semble être une évolution des PAC qui tient compte à la fois de certaines leçons du passé et du contexte qui connu certains changements. Néanmoins, dans les deux cas, le choix d'un système de référence reste l'un des obstacles qu'il faudrait surmonter.

4.3.6. **Systeme de référence**

Quelque soit l'appellation ou la forme que prend le pilotage, à un certains moment, il faut procéder à une évaluation des résultats. Pour ce faire, il est indispensable de disposer d'un système de référence adéquat, sinon, des effets pervers peuvent avoir lieu. Comme souligné par Jacques LEBRATY et Robert TELLER «*Le problème du référant est, à la fois, difficile et essentiel, car sans système de normes, de repères, il paraît impossible de légitimer la démarche de diagnostic*»¹⁰.

D'ailleurs, les expériences précédentes (PAC et COM) ont été concluantes sur le plan du système de référence. Pour les PAC, on considérait systématiquement les objectifs comme références de comparaison pour constater les écarts. Quant aux COM, nous avons constaté, entre autres, le recours à d'autres références tel que le temps par exemple. Cette évolution est en elle même positive. Néanmoins, la question est de savoir si le système de référence choisi est pertinent. Nous allons examiner les avantages et les inconvénients des systèmes de références envisageables quelque soit le mode de pilotage.

a. Comparaison des réalisations avec les objectifs

S'agissant des PAC ou des COM, on se réfère toujours au **taux de réalisation** des objectifs; l'idée est de comparer la valeur réalisée de chaque indicateur avec la valeur prévue pour le même indicateur. La référence de comparaison est l'objectif initialement fixé. Cette comparaison permet de mesurer le niveau de réalisation des objectifs.

Toutefois, le taux de réalisation d'un objectif a des limites au delà desquelles, il perd sa signification et présente des risques d'effets pervers. Ainsi, pour des raisons psychologiques, l'affichage des taux de réalisation pour l'ensemble des DPE (sites pilotes) risque d'être interprété par certains de façon

¹⁰ Jacques LEBRATY, Robert TELLER. Ingénierie du diagnostic global d'entreprise. Edition LIAISONS 1994. Page 138.

négative. En effet, deux visions extrêmes sont, là encore envisageables : vision pessimiste et vision optimiste.

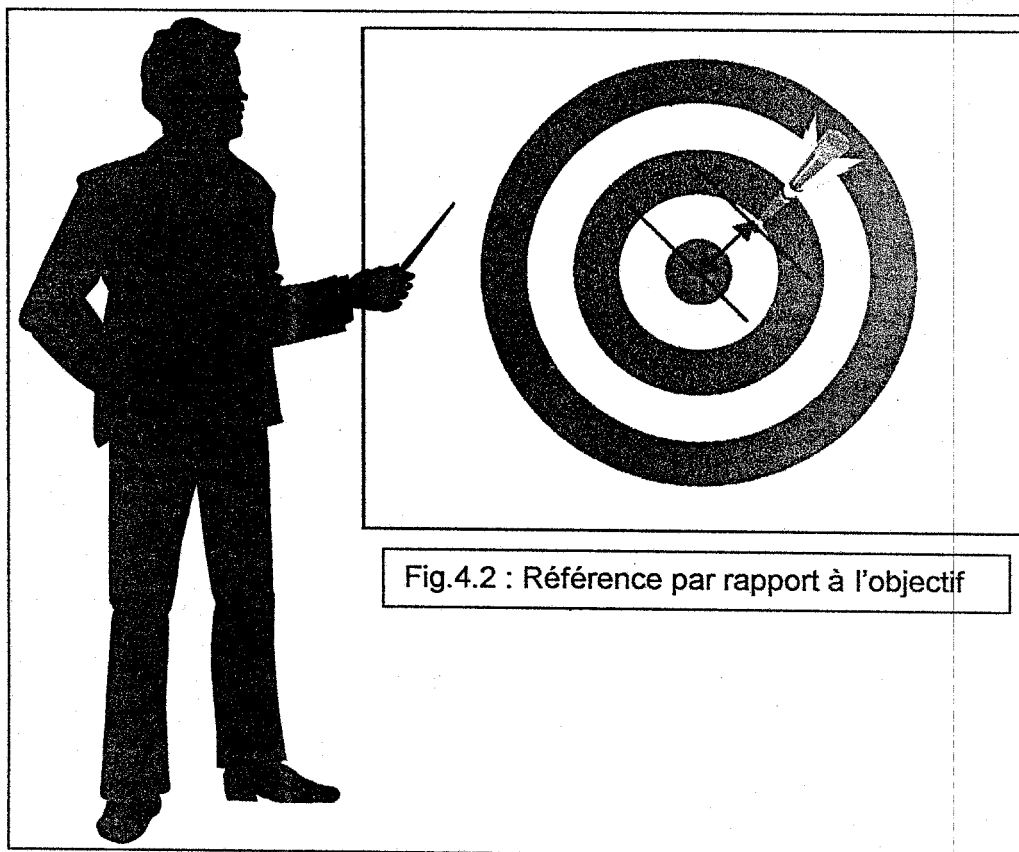


Fig.4.2 : Référence par rapport à l'objectif

1-Vision pessimiste

Craignant que le niveau central exploite les écarts entre les objectifs et les réalisations comme moyen de pression sur eux en justifiant ses décisions par des écarts négatifs (ou des taux de réalisation très faibles), les responsables, qui ont une vision pessimiste, se prémunissent en baissant la barre des objectifs au stade d'élaboration du COM ; de ce fait, ils auront des taux de réalisation supérieurs à 100 % et paraissent comme des cadres performants.

2-Vision optimiste

Les responsables, qui ont une vision optimiste, ont tendance à fixer des objectifs plus ambitieux permettant de relever certains défis difficiles. En levant la barre des objectifs très haut, ils se trouveront avec des taux de réalisation inférieurs à 100 % bien qu'ils soient dans la réalité pus performants (Fig.4.3)

L'affichage des taux de réalisation des deux catégories de responsables risque de donner lieu à des images erronées stimulant un comportement pessimiste défavorable à l'amélioration des performances.

La réalisation du cas 2 (Fig.4.3) est plus importante que celle du cas 1. Toutes choses égales par ailleurs, le centre de responsabilité 2 est plus performant que le centre de responsabilité 1. Nous constatons à travers cet exemple que les taux de réalisation, à eux seuls, masquent cette réalité et risquent d'induire en erreur.

b. Comparaison avec le passé

La comparaison de la valeur actuelle d'un indicateur avec sa valeur dans le passé est particulièrement utile pour mesurer l'évolution de l'indicateur. **Elle permet ainsi de savoir où l'on se situe par rapport au passé.** Cette comparaison est autant pertinente que son exploitation est bénéfique pour l'organisation. Tout dépend de son utilisation et des comportements qu'elle peut créer chez les concernés.

Là aussi, la comparaison avec le passé a des limites en ce qui concerne sa pertinence. Prenons à titre d'exemple le domaine de la sécurité routière. Personne ne doute que les accidents de circulation ont une multitude de causes : le conducteur, le véhicule, l'état de la chaussée, la signalisation horizontale et verticale, l'environnement de la route (chute de pierres, glissement de terrains, climat), etc. Certains de ces facteurs sont plus ou moins maîtrisables ; d'autres ne le sont pas.

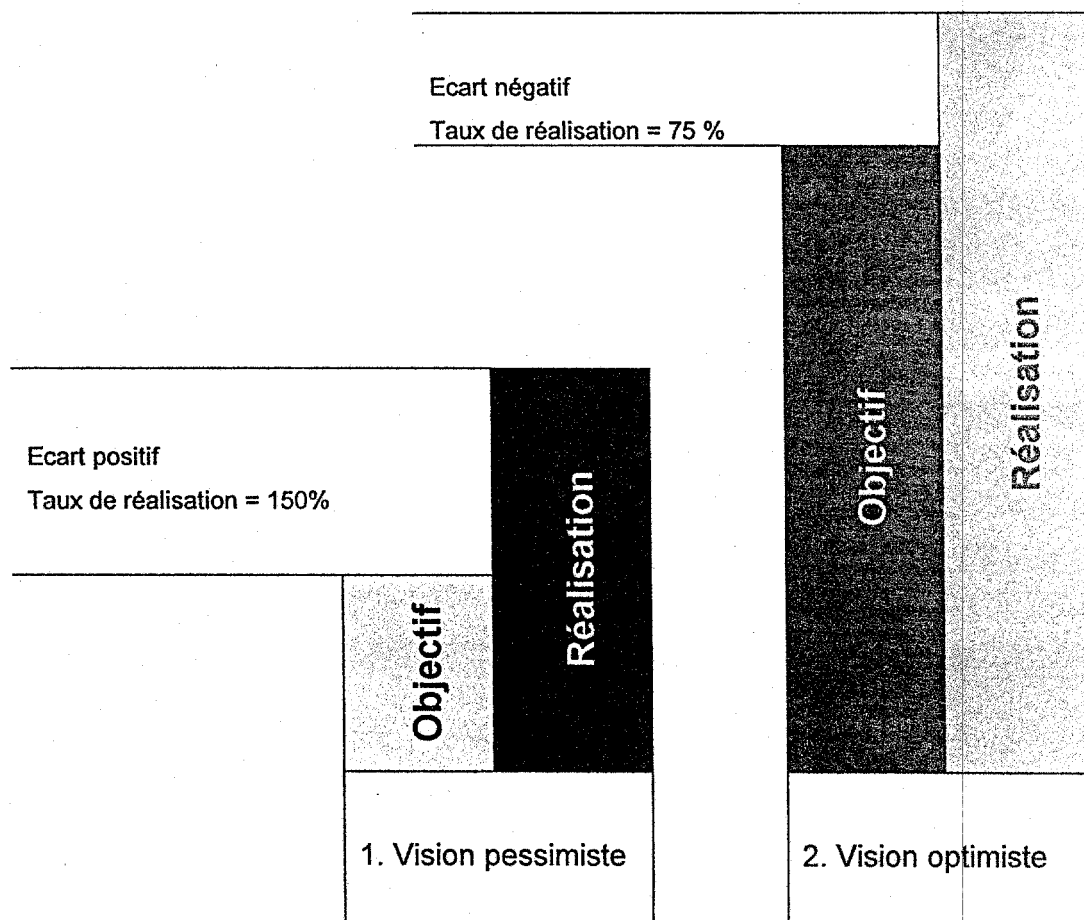


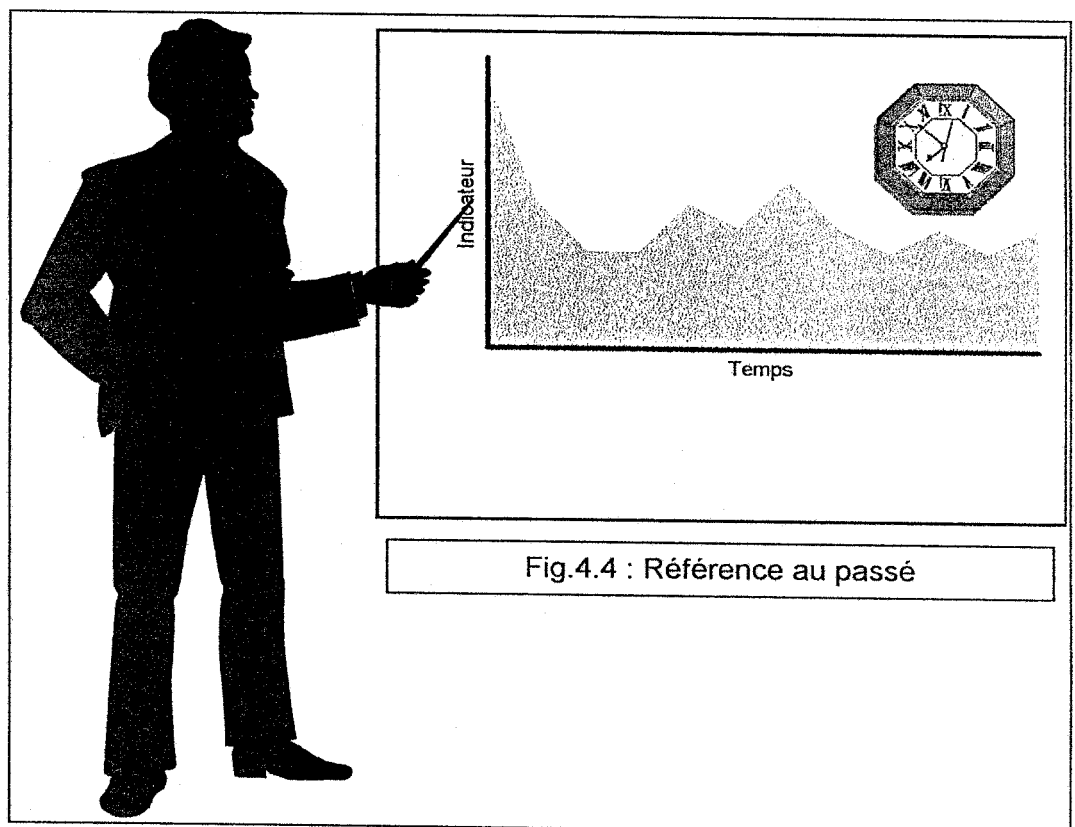
Fig.4.2 : Exemple de perversions de l'indicateur "taux de réalisation".

Le fait de suivre dans le temps l'évolution des accidents moyennant l'indicateur $[(NA)_n - (NA)_{n-1} \times 100 / (NA)_n$ permet tout simplement de constater où l'on par rapport à l'année précédente, $(NA)_n$ étant le nombre d'accidents durant l'année n . Les constats peuvent interpeller les responsables centraux ou locaux pour mener une analyse poussée permettant d'améliorer la situation dans la mesure du possible. Mais aucun jugement à la hâte ne doit être fait. L'idée d'encourager les cadres locaux à s'engager sur des objectifs de ce genre où des facteurs exogènes non maîtrisables rentrent en jeu n'est admise que dans la mesure où l'on cherche à renforcer ce que les

psychologues appellent le **sentiment de contrôle interne**, c'est à dire se sentir responsable de la situation. En effet, ce sentiment renforce la motivation et pousse à l'action. Mais la reconnaissance ne doit pas être limitée à la réussite; le mérite ne doit pas être omis.

Remarque:

*La **réussite** et le **mérite** sont deux notions différentes : la première, la plus simple, renvoie à l'évaluation du **résultat** (l'objectif est atteint ou pas) ; la seconde suppose une évaluation des **efforts** et de la **pertinence des décisions prises**.*



Que se passerait-il si le mérite n'est pas reconnu par le niveau central, aux yeux des responsables territoriaux ? Lorsque c'est le cas, les opérationnels territoriaux ayant peur des conséquences n'oseront pas s'engager dans le COM sur ce genre d'objectifs. On risque alors de se retrouver devant une situation où personne n'est responsable de l'amélioration de la sécurité routière.

c. Comparaison à une norme

Outre la comparaison des réalisations avec les objectifs ou avec le passé, il est possible de prendre comme référence une norme ou un standard. Selon les cas, un standard peut être la valeur minimale d'un indicateur, la moyenne nationale, le maximum avec éventuellement une certaine pondération, un ratio, etc. Par exemple, dans le domaine de la formation, le standard peut être « x jours hommes de formation par personne pour l'année n ». Toutes les réalisations en matière de formation seront dans ce cas comparées au standard retenu. De toute évidence, les moyens nécessaires alloués tiendront compte de ce standard qui peut être considéré comme un objectif fixé pour tous les services territoriaux et non par eux. Ce genre d'objectifs considérés comme standards peut trouver sa légitimité dans le principe d'égalité des chances d'utiliser le levier formation pour l'ensemble des DPE. **L'essentiel, c'est d'éviter un jugement pénalisant les DPE les plus performantes d'une part et aider les moins performantes à améliorer leur qualité de gestion.**

Mais l'utilisation des standards a, elle aussi, des limites. Prenons l'exemple de réduction du budget de fonctionnement du Ministère de l'Équipement de Y %. Il est nécessaire de répartir cette contrainte sur l'ensemble des entités du Ministère. Serait-il opportun de réduire de Y % le budget de fonctionnement de chaque entité ? ou, au contraire, ouvrir la négociation pour pouvoir optimiser la répartition de la contrainte ?

Il semble logique d'exiger la réduction des dépenses pour les DPE qui font du gaspillage et non pas pour celles qui optimisent déjà leurs dépenses. Ceci nécessite, entre autres, l'existence d'indicateurs spécialement conçus pour identifier le gaspillage de type ratio où le numérateur représente une dépense et le dénominateur un facteur qui légitime la dépense et qui a le plus de poids.

Enfin, nous avons constaté que chaque type de référence présente des avantages et des inconvénients. Quelles recommandations pouvons-nous formuler pour cerner le système de référence ?

4.4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En guise de conclusion, la tentative des PAC (Programmes d'Actions Concertées) et l'expérimentation des COM (Contrats Objectifs / Moyens) sont deux étapes d'évolution des pratiques de pilotage. Ils reflètent la volonté des autorités supérieures de faire évoluer les méthodes et outils de gestion vers plus de **responsabilisation**. Dans les deux cas, on trouve les principes fondamentaux du modèle théorique du contrôle de gestion à savoir :

- Faire des prévisions en fixant des objectifs en se basant sur la concertation ou la négociation ;
- Rechercher des références de comparaison qui permettront d'identifier et d'analyser les écarts ;
- Agir dans le sens de réalisation des objectifs éventuellement révisés ;
- Mener des actions correctives.

Néanmoins, comme tout outil efficace, la programmation, sous forme de PAC, de COM ou autres, peut présenter des effets pervers. Les principales perversions potentielles, qui peuvent surgir à n'importe quel moment en cas d'absence des mesures préventives, sont les suivantes :

- La **rigidité** : les solutions qui ont été retenues comme les meilleures au moment de la programmation peuvent ne plus l'être au moment de l'exécution par suite du changement de certaines données. La conformité de façon aveugle aux objectifs arrêtés initialement et ou au canevas peut conduire à une rigidité qui éloigne des solutions plus avantageuses.
- La **perte d'initiative** : lorsqu'au niveau central, on établit un canevas de programme en y exigeant un conformisme à la lettre ou un degré de détail excessif des objectifs, on supprime

en fait la délégation théoriquement attribuée au niveau territorial et qui consiste essentiellement à donner une certaine **autonomie dans l'exécution**. On décourage ainsi les initiatives.

- Le risque de **se perdre dans les détails** : si l'on veut tout programmer, on y consacrera tant d'énergie qu'il n'en restera plus pour exécuter. Il convient donc de ne programmer que les aspects les plus essentiels pour un bon déroulement de l'activité et qui sont compatibles avec le niveau hiérarchique sans empiétement. Il s'agit de **ne programmer que jusqu'au degré de travail qui a peu de chance d'être remis en question par les aléas survenus avant l'exécution**. *Ce degré de détail sera naturellement d'autant plus détaillé que le terme est plus proche, et d'autant plus large que le terme est plus lointain.*

S'agissant des PAC, on peut dire que ce processus était une première itération qui a été concluante même s'ils ont été rapidement abandonnés. Il semble que des résidus cachés dans les esprits ont quand même persisté. C'est, entre autre, la contribution au façonnement d'une culture du Ministère basée sur l'importance de la programmation comme outil d'anticipation de maîtrise de gestion et un élément important, parmi d'autres, de responsabilisation.

Le processus des COM, quant à lui, peut être considéré comme une autre itération qui devait permettre l'évolution vers plus de maturité du pilotage contractuel. Après trois années d'expérimentation et d'introduction progressive, nous avons constaté une évolution positive qui va dans le sens de perfectionnement et de régulation. L'exemple concret de cette progression est l'évolution des indicateurs de reporting qui tient compte des réactions des acteurs et des considérations du terrain et du niveau central. La progression future sera certainement riche en leçons dont l'exploitation pourrait permettre de maîtriser la mise en pratique de ce mode de pilotage notamment **au moment où les DPE seront effectivement érigée en centres de responsabilité** qui bénéficient d'une large autonomie de gestion. Pour le moment,

cette autonomie de gestion ne semble pas avoir connu une modification palpable suite à la mise en place du pilotage contractuel. En effet, l'idée de globalisation des moyens souffre encore de certains freins qui dépassent parfois le Ministère de l'Équipement.

A part cette difficulté, les améliorations suivantes semblent être faisables et pertinentes :

- Rendre systématique la formalisation et la communication aux DPE des **orientations générales** des Directions Centrales afin de servir comme cadre de travail pour l'élaboration des contrats-programmes.
- Introduire la rédaction des **notes de cadrages** par les Directeurs territoriaux en procédant aux éventuelles adaptations des orientations stratégiques au contexte locales en précisant les faits et les hypothèses qui ont dicté les objectifs fixés. Ceci permettrait d'expliquer ultérieurement les écarts et prendre les mesures correctives nécessaires;
- Préciser les **hypothèses de travail** si besoin est. En effet les orientations du niveau central ont un niveau de précision national. De ce fait, elles sont (et elles doivent être) générales. Par conséquent, les détails locaux reviendront au niveau du Directeur territorial qui doit se prononcer sur des objectifs qui tiennent compte du contexte local. Néanmoins des exceptions de détails (et rien que des exceptions) peuvent nécessiter l'intervention du niveau central sans, toutefois, empiéter sur le niveau de pouvoir délégué aux centres de responsabilité. D'un autre côté, **il faut lier les objectifs à des hypothèses d'une part et aux moyens d'autre part**. Le fait de préciser les hypothèses permettrait éventuellement d'expliquer les écarts et de modifier les objectifs suite à l'évolution réelle du contexte constaté dans le temps et dans l'espace ;
- S'appuyer sur la formation, notamment sur les techniques de fixation des objectifs ;
- Elargir autant que faire se peut la participation et encourager le dialogue pour identifier et lever les ambiguïtés d'une part,

et gagner ainsi en adhésion des acteurs concernés. Néanmoins, il y lieu de tenir compte des limites de cette participation. A ce sujet, Octave GELINIER a précisé que *«les objectifs doivent être élaborés, en principe, avec la participation de ceux qui seront chargés de les atteindre, mais être parfois acceptés de confiance :*

- *par un supérieur qui ne peut connaître toutes les techniques*
 - *par un subordonné qui ne peut juger de tous les problèmes.».*
- Compléter les indicateurs de mesure des activités et des performances des DPE par d'autres qui permettent d'éclairer la prise de décision.
 - Elaborer, de façon progressive, des standards de comparaison pour négocier le budget de fonctionnement.
 - Elaborer et communiquer aux différentes DPE un rapport d'évaluation et d'orientations regroupant des indicateurs de synthèse afin de permettre à chacune d'elles de s'auto-évaluer en leur offrant des repères de comparaison, notamment avec les DPE «similaires» en plus de la comparaison dans le temps.

Sommes toutes, la tentative de pratiquer le pilotage contractuel est légitimée par les apports que pourrait offrir ce mode de pilotage. Néanmoins, sa mise en pratique nécessite la création progressive d'un environnement favorable. C'est-à-dire un environnement dans lequel les centres de responsabilité disposent de marges de manœuvres à la hauteur des résultats attendus, notamment la globalisation des moyens de fonctionnement. En plus, la maturité en management permettrait aux responsables d'adopter un système de référence approprié dans le cadre des règles de répartition du pouvoir entre les différents niveaux de responsabilité.

Enfin, le pilotage est l'une des facettes du contrôle de gestion que le Ministère de l'Équipement cherche à mettre en place. De ce fait, il s'agit de développer un environnement favorable non

seulement au pilotage contractuel mais au management moderne et contrôle de gestion de façon générale. Pour ce faire, il est indispensable de s'intéresser à la gestion des ressources humaines, comme l'un des leviers du progrès. Le Chapitre 5 ci-après traite l'expérience du Ministère de l'Equipement dans ce domaine.

Chapitre 5 :

Ressources humaines

- 5.1. Qu'est ce qui fait courir les gens ?**
- 5.2. Evaluation**
- 5.3. Référentiels des emplois et de
compétences**
- 5.4. Animation des référentiels : une certaines
vision**
- 5.5. Conclusion**

Une question historique dans la mémoire du Ministère de l'Équipement a été formulée au début des années 1980 par l'expression : ***Qu'est ce qui fait courir les gens ?*** Cette question est dictée par un espoir de trouver une formule qui permettrait de mieux guider les comportements afin de pouvoir « faire courir les gens » dans le bon sens. C'est la grande question de gestion des ressources humaines. Ces dernières constituent un levier très important dans toute organisation.

Personne ne peut nier l'importance des ressources humaines dans tout projet de changement. En effet, elles peuvent être des acteurs moteurs de la modernisation comme elles peuvent être des freins imbattables en cas de résistance acharnée au changement. ***Comment faire en sorte que les ressources humaines participent positivement à la modernisation et œuvrent dans le sens des stratégies délibérées ? Comment faire des ressources humaines un levier d'action puissant permettant d'agir de façon efficace, optimale et équilibrée ?***

L'objectif du présent chapitre n'est pas de donner une recette toute prête mais d'examiner l'état des lieux en considérant les principales composantes du sujet que nous allons identifier.

Ainsi, dans un premier temps, nous allons aborder certains concepts théoriques dont le but est d'avoir des repères logiques permettant d'éclairer les esprits et de mettre le doigt sur les facteurs les plus significatifs et d'identifier les leviers d'action.

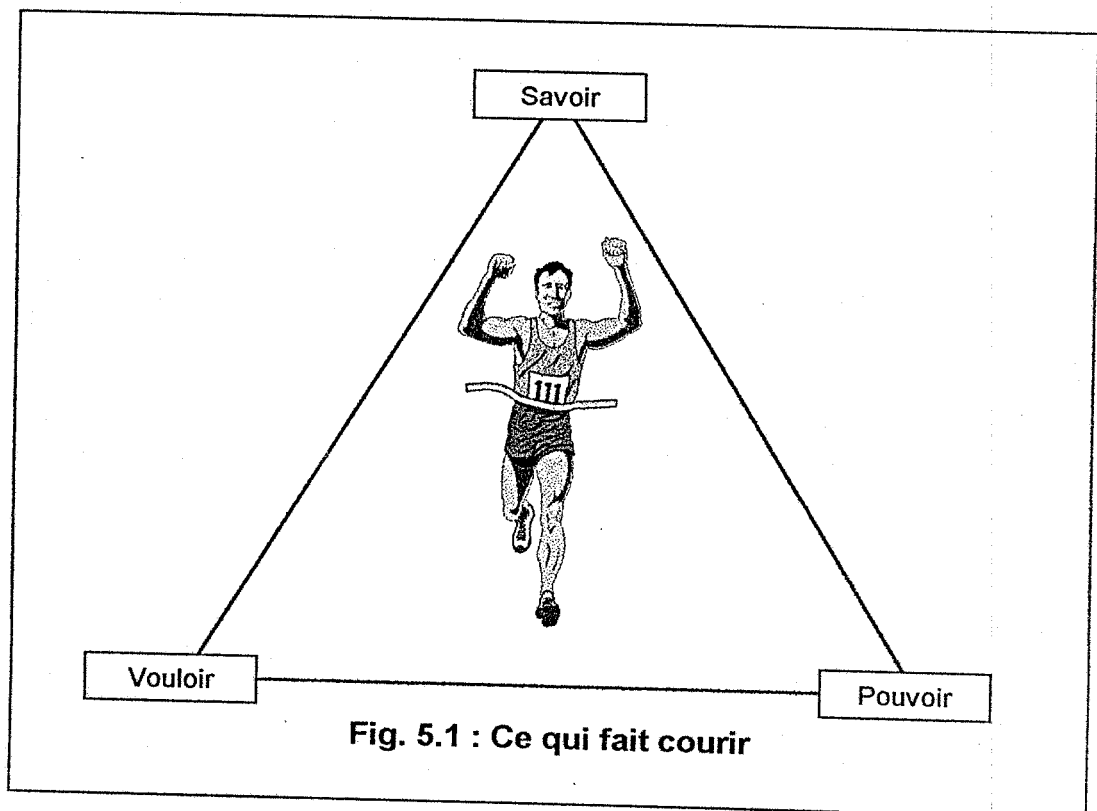
Dans un deuxième temps, la question d'évaluation sera traitée ainsi que son évolution au Ministère de l'Équipement. Ensuite, l'accent sera mis sur les référentiels des emplois et de compétences comme nouveaux outils de gestion des ressources humaines en cours d'élaboration.

Enfin, avant de conclure, une certaine vision d'exploitation et d'animation des référentiels sera proposée.

5.1. Qu'est ce qui fait courir les gens ?

Qu' est ce qui fait courir les gens ? Bien entendu, il s'agit du sens figuré du terme « courir ». Mais le choix de cette expression dans le domaine de gestion des ressources humaines n'est pas neutre. En effet, une certaine analogie entre le sens propre et le sens figuré du verbe courir semble être à la fois significative et apprenante. C'est pourquoi nous allons nous "amuser" à répondre à cette question au sens propre du terme.

Pour courir effectivement, trois conditions sont nécessaires : savoir courir, pouvoir courir et vouloir courir.



Savoir renvoie à l'apprentissage sous ses différentes formes (formation de base, formation continue, stage, étude, etc.). Pouvoir concerne à la fois l'individu et le milieu : un individu handicapé ne peut pas courir et même un brillant athlète ne peut pas courir sur un terrain plein de marécages par exemple. Vouloir courir, c'est être motivé pour courir. On distingue la

motivation intrinsèque qui est interne et propre à l'individu qui trouve le plaisir de travailler ; et la motivation extrinsèque qui émane du milieu de travail. La motivation extrinsèque renforce celle intrinsèque. Elle peut être due :

- Au contenu du travail : les responsabilités, la contribution, la possibilité de modifier le contenu, etc.
- Au style de management : espace de liberté, relation positive, etc.
- A la culture : les croyances retenues comme correctes, les perceptions, les pressions sociales qui influencent les comportements (ça c'est bien perçu, je peux le faire et ça c'est mal vu, je ne peux pas le faire ou le faire en cachette).

Le modèle des intentions comportementales (Fig.1) nous apporte un éclairage supplémentaire sur la question. Selon ce modèle, les intentions comportementales ne sont pas nécessairement traduites en comportement conforme aux intentions. Certaines contraintes situationnelles ou internes perçues peuvent créer un gap entre les intentions et les comportements ; par exemple, l'intention de courir et le fait de courir effectivement.

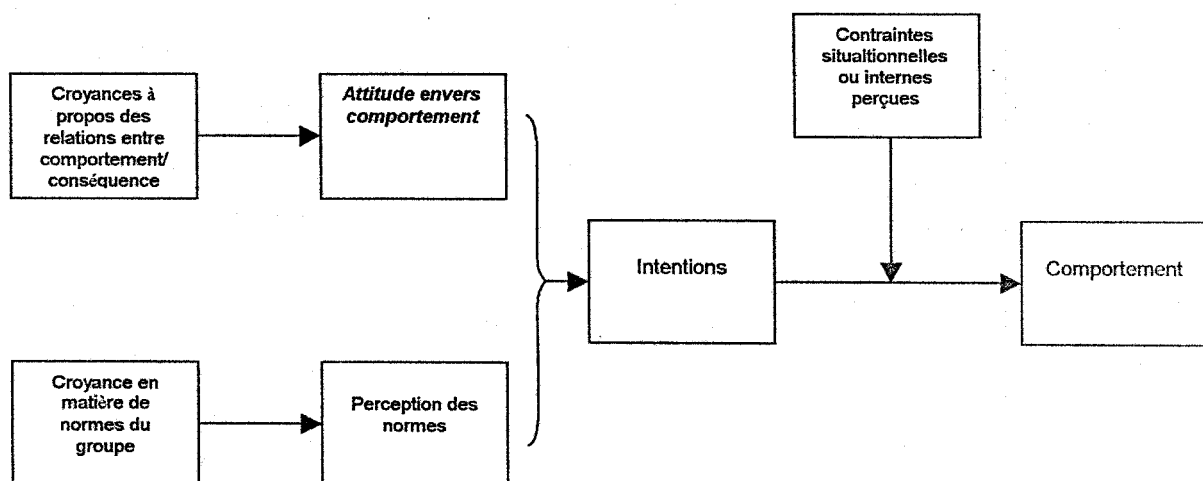


Fig.1 : Modèle des intentions comportementales.

A leur tour, les intentions ont deux types d'origine :

- la perception des normes. Les normes sont des règles ou des façons de faire tenues pour correctes qu'un groupe ou une société ont admises et considèrent comme appropriées.
- Les attitudes envers le comportement. Ces dernières sont dictées par les croyances à propos des relations entre le comportement et ses conséquences.

Encadré N°5.1 : Exemple expliquant le modèle des intentions comportementales

☐ Croyances à propos des relations entre courir et conséquences :

- ☐ Si je cours je serai en bonne santé,
- ☐ Si je gagne la course je serai champion,
- ☐ Si je gagne la course je pourrais devenir riche,
- ☐ Etc.

Courir c'est bien (attitude)

☐ Croyances en matière de normes :

- ☐ Un coureur doit avoir une aptitude physique indiscutable,
- ☐ Un coureur doit s'entraîner régulièrement,
- ☐ Etc.

☐ Perception des normes :

- ☐ Je suis apte physiquement,
- ☐ Je pourrais m'entraîner régulièrement,
- ☐ Etc.

J'ai l'intention de courir

☐ Contraintes :

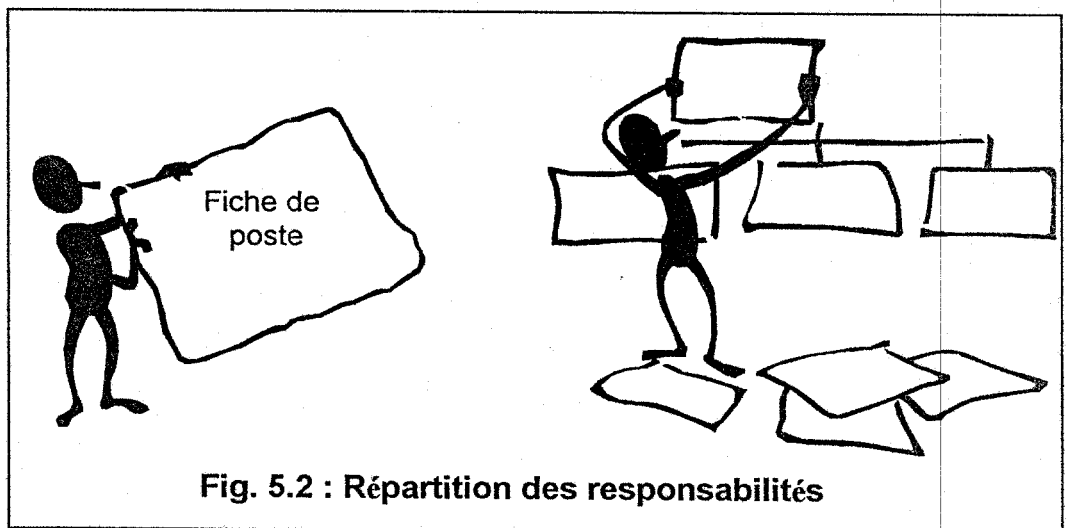
- ☐ Je n'ai pas de contraintes insurmontables

Je cours

Par ailleurs, ce qui fait courir les gens, ce n'est pas uniquement les jambes ; c'est la contribution d'un ensemble de systèmes (système respiratoire, système digestif, système sanguin, système nerveux, etc.). De même, dans une organisation, plusieurs systèmes rentrent en jeu pour amener les gens à travailler comme souhaité : le système de rémunération, d'évaluation, de sanction, l'organisation du travail, le style de management, la culture, etc.

En outre, n'oublions pas qu'il s'agit d'un simple exercice intellectuel concernant l'Homme pris individuellement. Or, dans une organisation, il s'agit en plus de l'individu, d'un ensemble de personnes voire de groupes d'individus.

Selon les pratiques, on constate que le commandement et le travail sont partagés entre les ressources humaines. Deux outils permettent de formaliser ce partage indispensable : l'**organigramme** qui précise qui commande qui et les **fiches de postes** qui définissent qui fait quoi.



Une condition clef de réussite du découpage effectué est que chaque titulaire d'un poste doit disposer des compétences requises pour ce même poste. D'où l'équation d'équilibre :

Pour tout poste :

Compétences acquises = compétences requises.

Dans la pratique, cette équation n'est pas toujours réellement vérifiée. En effet, même lorsqu'elle est vérifiée à un moment donné, plusieurs forces de changement perturbent l'équilibre : les départs en retraite, la mobilité, les nouveaux venus, les déperditions du savoir, etc.

De ce fait, un système de veille est indispensable. La question clé est **comment faire pour disposer en permanence de personnes compétentes ?**

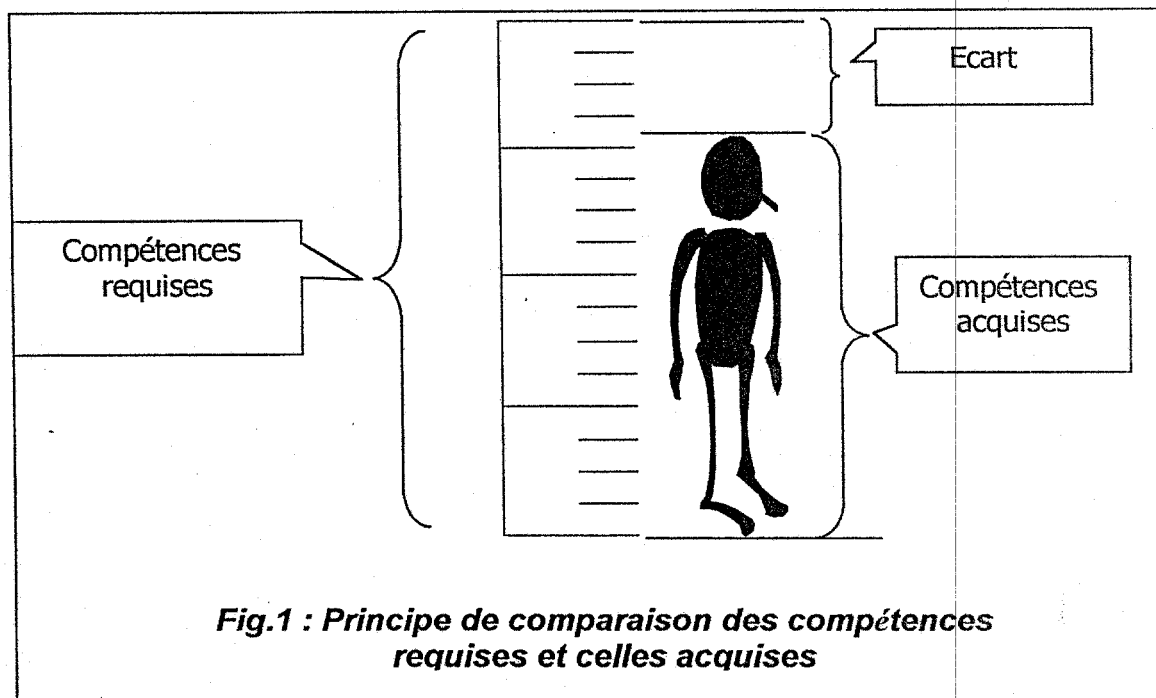
Disposer à tout moment de personnes compétentes pour effectuer le travail nécessaire implique :

- Une connaissance suffisante des compétences requises pour chaque emploi, et ce, selon trois dimensions : niveaux

de connaissance, de savoir faire, de comportements professionnels requis. Ceci revient à bien connaître les individus en situation de travail, d'où la nécessité d'un **système d'évaluation** ;

- La connaissance des contenus des **postes de travail**, d'où la **définition des postes ou des emplois ainsi que des compétences requises**.
- l'anticipation des besoins de l'organisation en effectif et en compétences.

L'idée maîtresse consiste à identifier l'écart entre les compétences requises pour un poste donné et les compétences acquise du titulaire du même poste (présent ou futur). Ensuite, chercher à combler cet éventuel écart.



En somme, la compétition est parmi les facteurs les plus importants qui font courir les gens. En transposant l'exemple de course à une organisation, on peut dire que l'évaluation est un élément clé de motivation des individus. Comment le Ministère de l'Équipement a-t-il pratiqué l'évaluation ?

5.2. Evaluation

L'évaluation du personnel est un élément de gestion qui permet de faire le point et d'exprimer un jugement au sujet des collaborateurs. Il s'agit de connaître les progrès et les défaillances de chacun et d'examiner les possibilités de promotion.

Dans certaines occasions, il est demandé aux cadres responsables d'apprécier leurs collaborateurs, par exemple d'un nouvel embauché, après période d'essai, ou lors de la préparation de la mobilité ou d'une promotion.

Quand on porte un jugement c'est, implicitement ou explicitement, par rapport à un modèle (système de valeurs). Laissé à lui même sans méthode d'appréciation, l'évaluateur peut commettre des erreurs de jugement. Ce qui peut mener à des erreurs d'affectation, à l'aggravation d'incidents, à des injustices, à la dégradation des relations entre l'individu et le groupe, préjudiciables au climat social et par conséquent à la performance. D'où la nécessité de méthodes d'appréciation du personnel. Par méthode d'appréciation du personnel il faut entendre *« des techniques d'analyse objective et de synthèse qui permettent une meilleure connaissance du comportement de l'homme au travail »* (Réf 42, p153).

A ce sujet, JEAN DIVERREZ, écrivait : *« aucune technique ne peut être utilisée avec succès dans un contexte qui ne serait pas favorable. La méthode d'appréciation du personnel est particulièrement délicate à introduire. Les échecs sont fréquents. Ils proviennent bien plus souvent de raisons psychologiques que d'insuffisances techniques »* (op.cit, p154).

5.2.1 la notation : une exigence réglementaire.

La réglementation marocaine exige l'appréciation des fonctionnaires basée sur la valeur professionnelle de l'individu. Elle en fait un moyen de décision sur l'évolution de grade et donc de rémunération du fonctionnaire. Cette appréciation porte sur trois éléments :

- Les connaissances professionnelles ;
- La productivité, c'est à dire la contribution effective au travail (la production) ;
- Le comportement.

Le fonctionnaire est noté sur chacune de ces trois dimensions moyennant un système de 3 points :

- 0 : faible,
- 1 : moyen,
- 2 : bien,
- 3 : très bien.

La note annuelle à considérer est la partie entière de la moyenne arithmétique des 3 notes.

Cette méthode de notation présente les avantages suivants :

- elle est simple à utiliser et ne nécessite pas de formation spécifique ;
- elle permet des travaux statistiques.

Mais dans la pratique, on constate que tout le monde est noté 3 sur 3 (sauf exception). Vu le lien de la note avec l'avancement, il est difficile pour le noteur de garder son indépendance pour faire une véritable appréciation. Ceci n'est pas spécifique au Ministère de l'Equipeement. En effet, le même constat a été effectué, il y a 30 ans par JEAN DIVERREZ qui écrivait : **« D'ailleurs ces notes ont une fâcheuse tendance à se situer vers le maximum. Ainsi avec un système en vingt points, les noteurs se contentent souvent d'utiliser quatre points de 16 à 19. »**.

Selon lui, cette tendance aura lieu chaque fois qu'il y aura une liaison mathématique entre une notation et une sanction, récompense ou punition.

En somme, le système de notation tel qu'il est pratiqué ne permet pas d'apprécier objectivement la valeur professionnelle de l'individu. De ce fait, la note ne permet pas d'éclairer la décision en matière d'affectation, d'évolution de carrière ou de développement individuel. Par conséquent, elle ne permet pas d'orienter les comportements vers plus de performances. Ainsi,

le besoin d'évaluer persiste ; ce qui a donné lieu à des tentatives de conception d'un système d'évaluation adapté.

5.2.2. Une procédure d'adaptation du système de notation

Le système de notation n'étant pas adapté aux besoins de gestion, il fallait chercher un système d'évaluation adapté. Dans ce sens, des tentatives d'adaptation ont été essayées au Ministère de l'Équipement en se limitant aux cadres. Elles visent les objectifs suivants :

- gérer convenablement la carrière des cadres (mutation, adéquation de poste, sanction,...) ;
- avoir une base rationnelle pour la formation continue ;
- repérer les cadres à fort potentiel ;
- rationaliser les critères de la note administrative annuelle.

L'idée maîtresse était de distinguer trois modes d'évaluation :

- Une évaluation par rapport aux objectifs arrêtés par le Programme d'Actions Concertés (PAC). Ce niveau n'intéresse que les cadres occupant un poste de responsabilité (Chef de Service, Chef de Division, Directeur territorial). L'expérience des PAC a été analysée en détail dans le chapitre 4.
- Une évaluation par rapport au poste occupé et aux fonctions exercées (EPO). Ce niveau intéresse l'ensemble des cadres.
- Une évaluation-entretien. Ce niveau n'intéresse que les cas extrêmes hauts et bas des deux niveaux précédents.

A chaque objectif correspond une combinaison des modes d'évaluation. Le tableau N°1, ci-après, explicite cette correspondance.

1. Evaluation par le PAC

L'évaluation par le PAC consiste à apprécier les résultats et non les efforts. Ce système est similaire à la notation scolaire dans la mesure où il préconise la pondération des objectifs hiérarchisés et notés sur 20 points puis le calcul de la moyenne arithmétique (pour plus de détail, voir chapitre 4 "Pilotage", page 92).

Tableau N°1 : Objectifs et modes d'évaluation

Objectifs	Modes d'évaluation
1. gérer convenablement la carrière des cadres (mutation, adéquation de poste, sanction,...) ;	▪ PAC ▪ EPO
2. avoir une base rationnelle pour la formation continue ;	▪ EPO
3. repérer les cadres à fort potentiel ;	▪ PAC ▪ EPO ▪ Evaluation-Entretien
4. rationaliser les critères de la note administrative annuelle.	▪ PAC ▪ EPO

2. Evaluation par rapport au poste (EPO)

L'évaluation par rapport au poste est basée sur :

- Des grilles de références établies pour chaque poste (souci d'adéquation poste-profil) ;
- Une note écrite d'appréciation générale du chef hiérarchique.

a. Grille de référence

Chaque grille de référence est scindée en trois types de critères : connaissances, rendement et comportement.

Pour chacun de ces critères, 3 niveaux ont été proposés dans la démarche :

- A : excellent,
- B : normal,
- C : insuffisant.

L'évaluation s'obtient en dénombrant les écarts de chaque critère par rapport à la grille de référence correspondante au poste occupé par le cadre. La note de cette évaluation sur 3 est calculée comme suit :

1. Pour les cadres sans poste de responsabilité,

$$EPO = 3 \times \frac{\sum (N_p - N_i)}{N_p}$$

N_p : nombre de tous les écarts possibles dans la grille de référence ;

N_i : somme des écarts constatés dans chaque critère par rapport à la référence.

2. Pour les cadres avec poste de responsabilité, l'évaluation sera obtenue de la même manière mais en se limitant aux critères se rapportant au comportement.

b. Appréciation écrite

Une appréciation écrite du chef hiérarchique doit répondre clairement à l'objectif suivant : « *Capacité d'assurer à court terme une fonction plus haute et d'en préciser sa nature* ».

3. Evaluation-Entretien

A partir des fiches d'évaluation de l'année N (PAC et poste), une liste des cadres avec des notations du PAC et/ou du poste, hautes (PAC >15/20 et écarts poste très positifs) et très basses (PAC <7/20 et écarts poste négatifs). Un entretien de ces cadres avec le deuxième niveau hiérarchique sera tenu afin de :

- Confirmer ou non l'évaluation du PAC et du poste ;
- Opérer ou proposer les actions correctives nécessaires (mutation, formation, promotion, sanction,...).

Conformément aux objectifs qui lui ont été assignés, l'évaluation devait être exploitée pour la note administrative annuelle, le plan de carrière et la formation.

a. *la note administrative* :

Rappelons que la note administrative est basée sur trois critères :

- Connaissance ;
- Rendement ;
- Comportement.

Les deux premiers aspects sont évalués sur la base du PAC moyennant une opération de conversion du système de 20 points à celui de 3 points comme suit :

PAC entre 12 et 20 → note = 3

PAC entre 11 et 7 → note = 2

PAC inférieur à 7 → note = 1.

La note sur le comportement est égale à la note d'évaluation par rapport au poste.

La note administrative sera la moyenne arithmétique de ces notes.

b. Plan de carrière

En fonction des résultats de l'évaluation d'une part et des souhaits du cadre d'autre part, les actions appropriées sont déterminées : mobilité horizontale ou promotion.

Tout mouvement doit être basé sur les critères suivants :

- Adaptation du personnel existant aux exigences des postes ;
- Répondre à un souhait justifié du cadre ;
- Mouvement horizontal en cas d'incompatibilité du cadre avec l'environnement où il travaille.

Pour les cadres à fort potentialité, identifiés à l'aide de l'évaluation-entretien, le niveau hiérarchique N+2 doit faire une proposition à l'autorité supérieure sur la capacité du cadre à assumer une responsabilité supérieure.

c. La formation

Sur la base des fiches d'évaluation par rapport au poste qui mettent en évidence les écarts par rapport au profil exigé, les besoins en formation seront identifiés. Ce qui permettra d'établir un plan de formation.

5.2.3. Analyse critique de la procédure

Cette procédure présente les avantages suivants :

- Elle contribue à la réduction des subjectivité et de ses effets indésirables ;

- Pour le cadre, le fait de savoir sur quoi il sera évalué pourrait être considéré comme un facteur de motivation extrinsèque ; ce qui permettrait d'orienter les comportements ;
- Elle prend comme référence les exigences du poste.

Par contre, elle présente les inconvénients suivants :

- L'évaluation est utilisée pour la note administrative annuelle. On retrouve ici les inconvénients du système de notation signalés plus haut ;

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que cette procédure n'est pas utilisée actuellement. Le PAC s'est heurté à un rejet.

En conclusion, cette procédure était une tentative d'amélioration du système d'évaluation pour des objectifs bien définis. Bien qu'elle apporte des compléments intéressants à la notation réglementaire, elle n'a pas pu être mise en application ni pérennisée.

5.2.4. Entretiens Individuels de Développement

Théoriquement, l'évaluation devrait permettre de prendre des décisions éclairées en matière d'affectation, de mobilité, de promotion, de formation, etc. Mais cela suppose que le système de mesure ou d'appréciation soit suffisamment fiable. Les différentes tentatives du passé consistaient à concevoir un système d'évaluation basé sur le système de notation. Nous avons expliqué ci-dessus les inconvénients de ce genre de système.

En 1997, le Ministère de l'Équipement a entamé l'expérimentation des entretiens individuels de développement. Ailleurs, on trouve également d'autres appellations qui signifient la même chose : entretien d'évaluation, entretien d'appréciation, entretien annuel, entretien personnalisé, etc. La diversification des appellations semble être dictée par les différences culturelles propres à chaque organisation. Il semble qu'au Ministère de l'Équipement, on cherche à rassurer les cadres concernés pour leur faire comprendre que la finalité est le **développement** de l'individu, de ses compétences, de sa contribution au travail, etc. et non pas la rémunération quelque soit sa forme. Malheureusement, l'histoire des PAC

(Programmes d'Actions Concertées) est toujours présente dans les mémoires. Quand on parle des contrats-programmes ou des entretiens individuels de développement, la réaction des cadres, notamment les plus anciens, « Ah ! comme les PAC ; ils auront le même sort » disent certains parmi eux. C'est pourquoi il a été expliqué que « *L'Entretien Individuel de Développement est destiné à redynamiser la démarche du PAC, en faisant abstraction des aspects liés à l'évaluation. Il est sensé développer la qualité de l'écoute chez la hiérarchie et instaurer un style de management rapprochant la hiérarchie et les cadres autour d'objectifs d'amélioration du fonctionnement global des structures* »¹.

Redynamiser la démarche du PAC signifie reprendre ce qu'il y a de positif ; c'est-à-dire l'idée de management par objectifs, et l'idée d'évaluation. On ne peut pas progresser si l'on n'évalue pas. Il ne s'agit plus du principe du bâton et de la carotte. Il s'agit plutôt de mettre les objectifs au centre de l'entretien. Ce dernier remplit trois fonctions :

- Une **fonction de dialogue**, entre le collaborateur qui exprime ses attentes vis-à-vis de son encadrement, et le responsable hiérarchique qui définit clairement ce qu'il attend de son collaborateur.
- Une **fonction de résolution des problèmes** grâce à un bilan d'ensemble sur l'année, à une analyse des difficultés d'ordre individuel ou collectif, et à une recherche en commun des solutions assurant un fonctionnement plus efficace et satisfaisant.
- Une **fonction d'amélioration de la gestion des ressources humaines** par le repérage, lors de l'entretien, des potentialités de chacun, de ses souhaits d'évolution et de ses besoins de formation.²

Les conclusions types de ces entretiens peuvent être :

- Former les personnes P1, ...Pn dans les domaines D1,...Dp ;
- Réorganiser en regroupant telles ou telles entités ;

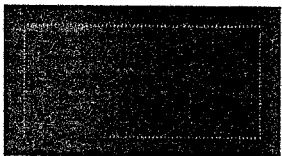
¹L'Entretien Individuel de Développement. Ministère de l'Équipement. Octobre 1997.

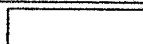
²Op cit.

- Modifier telles procédures ;
- Subdiviser telle entité en désignant les nouveaux titulaires des postes ;
- Préparer des remplaçants pour tels postes (lancer des appels d'offres, former en interne,...) ;
- Redéployer telles personnes ;
- Suivre l'évolution des performances.

Le tableau N° 1, ci dessous, récapitule les décisions possibles qui peuvent découler des entretiens individuels de développement.

Tableau N° 1 : Exploitation des EID.

Cas possibles	Appréciation	Décisions possibles
	Insuffisance dans le profil	- Mutation interne ou externe, - Changer le contenu du poste, - Former en ciblant les insuffisances.
	Profil adéquat	- Maintenir dans le poste, - Lui déléguer d'autres tâches, - Eprouver son potentiel.
	Profil excellent, Potentiel promouvable.	- Proposer pour promotion, - Former en ciblant les besoins du futur poste.



Compétences requises



Compétences acquises

Concernant la mise en pratique des entretiens individuel de développement, il y a lieu de noter que le Ministère a commencé par une phase d'expérimentation basée sur le volontariat des Directeurs. Le lancement d'appel au volontariat a aboutit à 9 sites pilotes. Une formation spécialement conçue pour cette opération a été dispensée aussi bien aux responsables volontaires qu'à leurs collaborateurs immédiats. Un guide d'entretien a été également élaboré et mis à leurs disposition.

La démarche des entretiens individuels de développement est certes pertinente. La difficulté ne réside pas dans sa logique ni dans sa pertinence, mais elle semble résider dans l'adhésion des responsables ; laquelle dépend, entre autres, de leurs perceptions. D'où la nécessité d'un effort de sensibilisation. Le recours à l'expérimentation basée sur le volontariat pourrait avoir un effet démonstratif intéressant.

Néanmoins, maîtriser les ressources humaines et faire courir les gens ne peut se faire sans outils qui se complètent entre eux. Ainsi, le Ministère de l'Équipement a ouvert un autre chantier ayant trait à la gestion des emplois et des compétences que nous allons examiner ci-dessous.

5.3. Référentiels des emplois et de compétences

Le Ministère de l'Équipement a entamé l'élaboration de deux outils importants de gestion des ressources humaines à savoir : le **référentiel des emplois** et le **référentiel de compétences**. Ces outils sont toujours en cours d'élaboration au moment de réalisation du présent travail. Ils seront utilisés pour la gestion prévisionnelle des ressources humaines sur les plans recrutement, mobilité, redéploiement, formation, etc. Ce sont des documents normatifs qui permettront d'avoir des repères communs au niveau national. Néanmoins, ces outils peuvent être adaptés pour servir en interne une entité du Ministère. Après cette adaptation, l'entité concernée peut espérer récolter les fruits de ses efforts en se servant de ces outils (voir tableau N°1 ci-après).

La méthodologie adoptée pour l'élaboration du référentiel des emplois est basée sur l'analyse descriptive du contenu de l'emploi tel qu'il est réellement exercé. L'établissement de la nomenclature des emplois-types a suivi les séquences suivantes :

a. Prise de connaissance des postes

Dans chaque Direction a été dressée une liste du personnel et des fonctions confiées à chaque individu, et ce, en consultant la base de données du personnel. Ceci a permis d'obtenir une première liste presque exhaustive des postes de travail existant au Ministère de l'Équipement.

b. Identification des emplois à décrire

L'examen de la liste des postes a permis de faire un premier regroupement en emplois basé sur la proximité du contenu du travail en termes de compétences. Ensuite, ont été arrêtés les emplois qui feront l'objet d'une description formalisée. Le choix était basé sur les cas jugés significatifs en termes d'effectif et d'importance au sein du Ministère de l'Équipement.

c. Description et première validation :

Il s'agit de rédiger des fiches de description des emplois sur la base des entretiens en équipe avec les titulaires des postes correspondant à l'emploi étudié. Ensuite, la fiche de description de l'emploi examiné est soumise au chef immédiat du (ou des titulaire(s) de l'emploi pour validation. Les éventuelles observations des responsables sont notées et introduites dans la fiche de description de l'emploi.

d. Recoupement des fiches de description des emplois

Dans la mesure du possible, ces entretiens ont été menés dans différentes Directions. Ensuite, des recoupements d'informations ont été effectués. A cette étape, des retours sur le terrain pour clarifier certains aspects ont été effectués en tant que de besoin. Il a été constaté dans certains cas des différences dans les pratiques de travail ; c'est à dire que dans la réalité, le travail ne se faisait pas forcément de la même manière ici et là. Ont été pris en considération, essentiellement, les éléments en commun. Ainsi, une fiche de description d'un emploi ne reflète pas forcément 100 % du contenu du poste

correspondant. En effet, le souci est d'obtenir une fiche plus globale avec un degré de détail raisonnable.

e. Validation du référentiel au niveau des Directions

Les fiches de description ont été regroupées dans un même document qui a été soumis aux différentes Directions du Ministère pour examen et avis. En outre, chaque Directeur Central a reçu un binôme du groupe de travail, composé des Conseillers en Gestion, pour formuler ses remarques sur le référentiel et se prononcer sur les tendances d'évolution des emplois. A l'issue de ces entretiens, une liste des emplois clés de chaque secteur du Ministère de l'Équipement a été arrêtée. Ces emplois feront l'objet d'une définition de compétences.

Par ailleurs, il y a lieu signaler qu'en France, 14 méthodologies distinctes d'élaboration des référentiels ont été recensées dans les grandes organisations. Cette diversité de méthodologies peut être expliquée par la multitude des variables qui entrent en jeu ; parmi lesquelles nous pouvons citer : le contexte, les moyens, les usages que l'on compte faire des référentiels, le budget affecté à l'étude (temps et ressources financières), la vision stratégique, etc.

5.4. Animation des référentiels : une certaine vision

Animer les référentiels c'est les rendre pratiques, utiles et exploitables à bonnes fins. Pour ce faire, il faut agir à trois niveaux : la conception, l'application et la post-évaluation. Le tableau 5.2, ci-après synthétise les techniques d'animation. Le Ministère de l'Équipement est toujours à la phase de conception des référentiels au moment de la rédaction du présent mémoire. Ainsi, concernant la mise en application de ces référentiels, il y a lieu de préciser qu'il ne s'agit pas encore de pratique mais d'une proposition d'exploitation.

5.4.1 Carte des emplois

La carte des emplois est une illustration simplifiée et parlante des ressources humaines disponibles et de leur répartition. Elle peut prendre la forme du tableau 5.3 ci-dessous.

Une simple lecture de cette carte permettrait de constater :

- Le niveau de diversification du travail pour certaines personnes (polyvalence ou spécialisation),
- Les emplois occupés par plusieurs individus,
- Les emplois qui consomment plus ou moins d'effectifs,
- Les emplois vacants,
- Etc.

Tableau N°5.2 : Animation des référentiels

	Technique d'animation	Acteurs concernés		
		Conception	Application	Post-évaluation
Référentiel des emplois	1. Elaborer périodiquement une carte des emplois 2. Exploiter la carte des emplois : - Identifier les déficits, les sureffectifs, - Définir les scénarios d'ajustement qualité-quantité, - Doser les engagements en tenant compte de la situation réelle des ressources humaines.	Un groupe ad hoc (CEG et responsable de GRH)+ validation des Directions Centrales + participation des hommes du terrain	CEG et responsable de GRH avec l'aide des cadres responsables (Chefs de Divisions, Chefs de Services) en tant que clients à satisfaire et fournisseurs d'information	Un groupe ad hoc.
Référentiel de compétences	1. Mener des entretiens individuels de développement 2. Exploiter les résultats en définissant les scénarios d'ajustement : - Plan de formation, - Plan de redéploiement, - Restructuration, - Préparation des éléments de négociation des moyens, - Etc.	Un groupe ad hoc (CEG et responsable de GRH) + validation des Directions Centrales + participation des hommes du terrain	- Le chef immédiat du titulaire de l'emploi - Le CEG	Un groupe ad hoc.

CEG : Conseiller En Gestion ; GRH : Gestion des Ressources Humaines.

En somme, la carte des emplois permet de **constater**. Selon les besoins, on peut élaborer la carte réelle reflétant l'état actuel des emplois, comme on peut élaborer une carte prévisionnelle reflétant un scénario de tendance future tenant compte des évolutions prévues (départ en retraite, arrêt de travail des occasionnels ou de la régie, mise en disponibilité, détachement,...).

Tableau N° 5.3 : Carte des emplois

Noms et prénoms	Emplois											Total
	E ₁	E ₂	E ₃	E ₄	E ₅	E ₆	E ₇	E ₈	E ₉	E ₁₀	E ₁₁	
A		80 %						20 %				2
B	20%						50%				30%	3
C										100%		1
D						100%						1
E				50%					50%			2
F						100%						1
G											100%	1
H					100%							1
I	40%										60%	2
J											100%	1
K		100%										1
Total	0.6	1.8	0	0.5	1	2	0.5	0.2	0.5	1	2.9	
	Pourcentage des employs executes par agent											

Par ailleurs, la carte peut être plus ou moins détaillée (elle a une échelle). Par exemple, elle peut contenir de façon exhaustive la totalité de l'effectif et des emplois ; comme elle peut être limitée à certains emplois à examiner et/ou à des catégories de personnel.

5.4.2. Carte de compétences

Le système d'évaluation est basé sur la comparaison à une référence. Comme son nom l'indique, le référentiel de compétences est une référence dans la mesure où il précise les compétences requises pour un emploi donné. Ces dernières peuvent servir de repères. Ainsi, il est possible de comparer les compétences acquises du titulaire de l'emploi avec les compétences requises pour le même emploi. Trois cas de figure sont envisageables :

- Compétences acquises > compétences requises, $\Rightarrow$ niveau de qualification (+)
- Compétences acquises = compétences requises, $\Rightarrow$ niveau de qualification (=)

Compétences acquises < compétences requises, $\Rightarrow$ niveau de qualification (-).

Ainsi, un tableau similaire à la carte des emplois peut être dressé pour la compétence, et ce, en mettant dans les cellules les signes -, = ou + qui traduisent les niveaux de qualification respectivement insuffisant, acceptable (l'optimum) ou plus qu'il ne faut (voir tableau 5.4).

Tableau N° 5.4 : Carte de compétences

Noms et prénoms	Emplois										
	E ₁	E ₂	E ₃	E ₄	E ₅	E ₆	E ₇	E ₈	E ₉	E ₁₀	E ₁₁
A		=						+			
B	-						-				+
C										=	
D						+					
E				-					-		
F						=					
G											=
H					+						
I	+										+
J											=
K		+									

Une simple lecture de la carte de compétences permettrait de se poser des questions dont les réponses peuvent contribuer à l'amélioration globale du fonctionnement. Par exemple :

1. A réalise deux emplois (E_2 et E_8) et il est globalement performant. [Constater la performance] serait-il intéressé par un élargissement de ses activités, notamment si celles relatives à l'emploi E_8 connaîtront une diminution ? Peut-il prendre en charge E_7 pour lequel B n'est pas performant pour permettre à ce dernier de se concentrer sur E_1 (-) et E_{11} (+) ?
2. Si E se concentre sur l'un des emplois E_4 ou bien E_9 , mais pas sur les deux à la fois, cela permettrait-il à la DRE d'améliorer la qualité de travail pour au moins un de ces emplois ? Serait-il plus pertinent de le former sur les deux emplois dans la mesure où il a un fort potentiel ?
3. I qui s'occupe de manière très satisfaisante des emplois E_1 et E_{11} , pourrait-il avoir plus de responsabilité (promotion) ? Si oui, qui pourra le remplacer ?
4. Etc.

5.4.3 Limites des référentiels

Si l'idée de comparaison des compétences requises avec celles acquises est simple et facile à comprendre, néanmoins sa mise en application risque d'être délicate. En effet, elle soulève plusieurs interrogations :

1. A qui doit être confiée la tâche de définition des compétences requises ?
2. Qui a droit et/ou obligation d'apprécier les compétences acquises pour les comparer avec celles requises ?
3. Comment devrait-il procéder ?
4. Avec quelle périodicité ?
5. Quels sont les effets pervers probables de la procédure d'évaluation ?

6. Comment introduire un système d'évaluation et avec quel rythme ?
7. Doit-on standardiser la méthode ou au contraire la diversifier ? Dans quelles limites ?
8. Etc.

Le fait d'ouvrir le débat sur ce genre de questions permettrait de faire émerger des idées pertinentes, et converger les visions et d'aboutir à une procédure appropriée. Après ce débat, une expérimentation sur des sites pilotes serait indispensable. En effet, face à des considérations de culture, de perception, de résistance au changement, de management, il reste difficile de mettre en application ce qui semble logique ou rationnel. Seule l'approche expérimentale, rigoureusement suivie, permettra de constater les résultats et d'éclairer les réajustements à faire. Dans la mesure où il est possible d'établir des cartes d'emplois et de compétences avec une précision et une fiabilité acceptables, quelles stratégies peut-on envisager en exploitant ces outils ?

5.4.4 Stratégies envisageables

Les cartes d'emploi et de compétences permettent de dresser l'état des lieux. Grâce à d'autres informations complémentaires, il serait peut être possible de faire des projections sur l'avenir en distinguant plusieurs scénarios. Ces projections permettront d'examiner le besoin de recherche de l'équilibre quantité-qualité des ressources humaines. Cet équilibre concerne chaque emploi jugé indispensable. Pour simplifier, nous allons considérer aussi bien pour l'aspect qualitatif que celui quantitatif trois niveaux d'appréciation : insuffisant (-) , juste suffisant (=) ou plus que ce qu'il faut (+).

La matrice suivante (Fig.5.1) donne les alternatives dans les neuf situations possibles pour un emploi donné correspondant à une activité donnée. Il s'agit, bien entendu, de la dimension structurelle. Par exemple, quand on parle de sous-effectif ou de sur-effectif, il ne s'agit pas de se référer à une période de pointe ou de sous-activité passagère (conjoncturelle), mais de

situation de sous-effectif ou de sur-effectif qui pourrait être suffisamment durable.

L'optimum serait d'avoir juste ce qu'il faut en quantité et en qualité (case N°5). Mais, sous l'effet de perturbations de différentes natures (entrées, sorties, ancienneté, nouveaux produits, nouvelles stratégies, ...) l'équilibre est inévitablement rompu à un moment donné et la situation a tendance à évoluer dans le sens d'excédent ou de carence selon les emplois et les domaines d'activités. Les neuf cas de figures envisageables seront regroupés en trois selon l'effectif :

1. cas de sous-effectif

Dans le cas d'un sous-effectif sans sous-qualification, le niveau de qualification élevé pourrait compenser le manque d'effectif. Les solutions typiquement envisageables sont :

- Simplifier le travail dans le but de réduire les besoins en effectif supplémentaire, et ce, sans porter atteinte aux résultats (produits en quantité, qualité et délais).
- Réorganiser : la réorganisation (partage de responsabilité et pas uniquement des tâches) pourrait permettre d'aboutir au même résultat avec moins d'effectif. En effet, l'organisation initiale n'est pas forcément rationnelle : elle est le fruit des événements historiques qui ont abouti à cette organisation initiale. La clé de succès ici est de réussir à se débarrasser des contraintes historiques et saisir l'opportunité de sous effectif pour légitimer la réorganisation et corriger les erreurs du passé.
- Externaliser : cette alternative pourrait apporter des gains considérables, telle la sous-traitance de l'entretien routier en cours d'expérimentation au Ministère de l'Équipement. L'idée maîtresse est de sous traiter des activités dans le cas où l'externalisation est plus maîtrisable et avantageuse sur les plans coût, délai, qualité, et ce, sans exclure le travail en régie.
- Recruter : cette alternative devrait être écartée sauf si les autres alternatives s'avèrent insuffisantes. Pourtant, c'est

une solution qui arrangerait certains responsables qui privilégient le sur-effectif. Mais la situation de sur-effectif masque les erreurs de gestion des ressources humaines. Elle peut même être considérée comme un dysfonctionnement.

Dans le cas d'un sous-effectif et de sous-qualification, les mêmes alternatives restent envisageables. On peut en ajouter deux autres : former et renforcer en interne. La formation a pour but de combler l'insuffisance de qualification. Le renforcement en interne, quant à lui, permettrait de compenser la sous-qualification (qualité) en augmentant la quantité. L'idée est de redéployer le sur-effectif pour certains domaines d'activité pour aider, là où il y a un sous-effectif insuffisamment qualifié. Mais cette idée de compensation a des limites et pourrait être non réalisable dans certaines situations.

2. Cas d'effectif optimal

L'effectif étant considéré juste suffisant, s'il est sur-qualifié (case 4), il serait utile de former des remplaçants car du jour au lendemain, il pourrait devenir insuffisant. D'un autre côté, le personnel sur-qualifié est un signe de fort potentiel, ce qui peut être interprété comme une opportunité à exploiter pour promouvoir des personnes sur-qualifiées.

Si, au contraire, le personnel concerné est juste suffisant en quantité mais pas suffisamment qualifié, la formation devient indispensable (case 6).

3. Cas d'un sur-effectif

Dans le cas d'un sur-effectif, les alternatives suivantes sont envisageables :

- Redéployer l'excédent,
- Promouvoir, dans la mesure du possible, les éléments méritant à d'autres emplois,
- Redéfinir la répartition du travail dans le but de rechercher l'équité (la flexibilité de l'emploi étant pratiquement exclue

dans le secteur public, sauf le cas de recrutement en régie exceptionnelle).

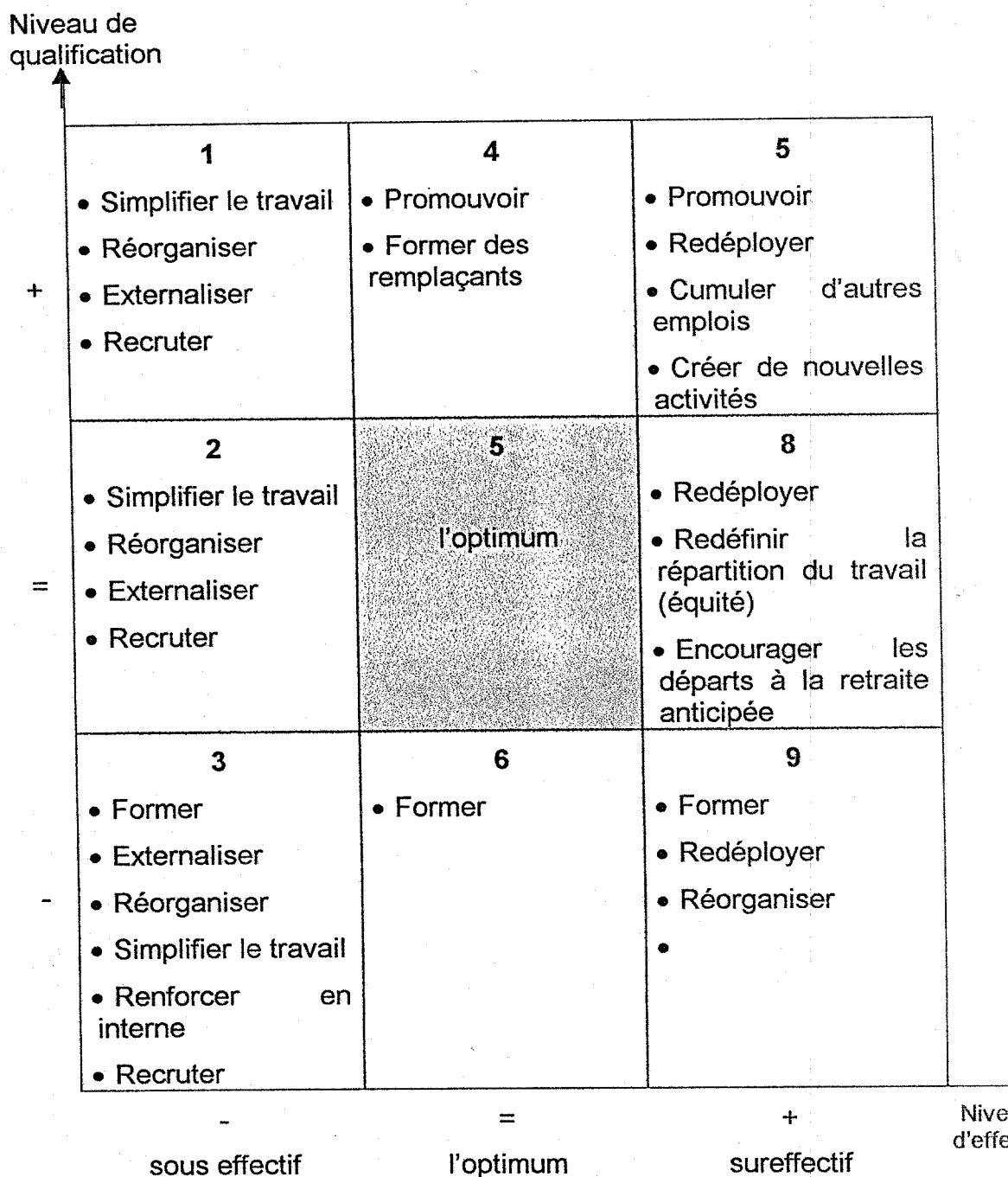


Fig.5.1 : L'équilibre qualité-quantité

- Encourager les départs à la retraite anticipée,
- Créer d'autres activités utiles. En effet, la situation de sur-effectif pourrait être considérée comme une opportunité pour lancer des actions de progrès, susceptibles d'être perçues comme étant secondaires ou facultatives et ne pouvant être engagées avec un effectif optimal.

5.5. Conclusion

Les ressources humaines constituent un levier important pour introduire le changement. Utiliser au mieux ce levier est une préoccupation permanente du Ministère de l'Équipement. La multiplication des expérimentations dans le temps est un fait qui peut être interprété, entre autres, comme un signe qui reflète les efforts déployés pour introduire et gérer le changement avec des ressources humaines à la hauteur de leurs responsabilités. Ces efforts ont concerné, entre autres, l'évaluation et les outils de gestion.

Concernant l'évaluation, il y a lieu de signaler que le système de notation réglementaire ne semble pas satisfaire les responsables. En effet, dans la réalité, ce système aboutit pratiquement à la note 3/3 pour tout le monde, sauf pour quelques exceptions non significatives. Or, les cadres ne sont pas tous identiques pour avoir la même note. Ce système très ancien, initialement introduit dans des organisations privées, a été critiqué par plusieurs auteurs. Il a été remplacé par d'autres modes d'évaluation qui semblent être plus démocratiques tels les entretiens annuels d'évaluation. De même, au Ministère de l'Équipement, certaines améliorations du système d'évaluation ont été tentées, depuis les années 1980, sous différentes formes. Les entretiens annuels d'évaluation des cadres sont toujours en cours d'expérimentation sur des sites pilotes, au moment de la réalisation de la présente étude. Néanmoins, le terme évaluation a été volontairement écarté. Ces entretiens

ont pris le nom d'entretiens individuels de développement. Cette appellation a été choisie pour montrer que la finalité est le développement et non pas la sanction négative qui reste envisageable conformément à la réglementation en vigueur. Mais c'est important d'insister sur le terme développement qui sollocite à la fois le niveau hiérarchique N+1 pour son rôle d'encadrement et le niveau N pour son rôle d'accomplir de mieux en mieux ses missions.

Concernant les outils de gestion des ressources humaines, ils ont pour finalité d'aider les responsables à mieux maîtriser les grands équilibres : compétences acquises-compétences requises, l'équilibre quantitatif, etc. Ces équilibres sont menacés tout le temps par les différentes sollicitations perturbatrices de l'environnement (changements institutionnel, organisationnel, de stratégies, nouveaux produits, nouvelles relations avec les usagers, ressources humaines (mutation, retraite, détachement, démission, etc.).

Dans les cas de déséquilibre en quantité et/ou en qualité à court ou à moyen terme, les solutions existent théoriquement et peuvent même être considérées comme évidentes. Toutefois, cela suppose, essentiellement mais pas exclusivement, une connaissance suffisante à la fois :

- des individus,
- du contenu du travail comme référence.

La connaissance des individus ne pourrait se faire qu'en approfondissant les relations hiérarchiques par l'écoute et le dialogue entre un responsable et ses collaborateurs. Les entretiens individuels de développement créent l'opportunité de mieux connaître les individus. Cette connaissance permet de corriger les erreurs de perception et d'utiliser au mieux les ressources humaines.

Quant à la connaissance du contenu du travail, le Ministère de l'Equipement a entamé l'élaboration de référentiels des emplois et de compétences. Ce sont des documents normatifs qui ont

pour fonction d'aider à l'amélioration de la visibilité moyennant des repères communs.

Pour l'élaboration des référentiels, on a préféré partir la démarche descriptive de l'existant pour l'utiliser ultérieurement pour déterminer ce qui devrait exister et pourrait se faire au niveau local en définissant les postes de travail et en procédant à une adaptation éventuelle des fiches d'emplois.

L'ensemble de ces outils constituent une contribution à l'amélioration du terrain pour que les gens "puissent courir".

Chapitre 6 :

Vers une stratégie de développement

- 6.1. Stratégie de changement**
- 6.2. Concrétisation du projet de changement**
- 6.3. Centres de responsabilité : plusieurs implications**
- 6.4. Ressources humaines**
- 6.5. Conclusion**

L'étude des pratiques de management, parmi les plus marquantes au Ministère de l'Équipement, a permis d'apporter une certaine visibilité sur l'état des lieux. À travers cette étude, nous constatons que des efforts importants ont été déployés et que le changement est en marche.

Les chapitres précédents ont été consacrés à l'analyse de certaines facettes de ces efforts d'amélioration de la qualité de gestion. Le présent chapitre est consacré à l'apport d'un éclairage sur la stratégie de développement à recommander à la lumière des différentes observations formulées dans les chapitres précédents.

Ainsi, outre la confirmation de certains aspects positifs de la stratégie émergent de changement, l'attention sera attirée sur les opportunités d'amélioration relevées par le diagnostic.

En outre, parmi les évolutions les plus importantes, il y a lieu de signaler la volonté du Ministère d'ériger des directions territoriales en centres de responsabilité. À ce propos, certains éclairages seront apportés.

Enfin, de toute évidence, le changement ne peut se faire sans la participation des ressources humaines. Là aussi, certaines recommandations seront formulées.

6.1. Stratégie de changement

Contrairement aux organisations menacées par la sanction du marché telle que Maroc-Télécom, les forces de changement exercées par l'environnement du Ministère sont moins intenses. De ce fait, la stratégie d'ordalie semble être adaptée. Cette stratégie consiste à :

- Indiquer clairement un projet de changement ;
- Chercher l'adhésion réelle des principaux acteurs ;
- Donner la chance aux acteurs opposants ou non en les mettant dans des rôles valorisants et exposés.

D'ailleurs, il semble que cette stratégie est effectivement adoptée au Ministère de l'Equipement. En effet, ce dernier a déjà élaboré son projet de changement intitulé "Projet TP21" ; c'est-à-dire le Ministère des Travaux Public au 21^{ème} siècle (selon l'ancienne appellation). Ce projet, qui a été élaboré de façon participative par les managers du Ministère, dresse une vision stratégique en traçant les grandes orientations. L'adhésion des acteurs à ce projet, ne semble pas soulever beaucoup de problèmes. Par contre, sa concrétisation en pratiques n'est pas aisée. Elle peut être qualifiée, avec un peu d'exagération, de "marche sur les braises". Alors, comment faire pour concrétiser le projet TP21 qui matérialise la stratégie de changement ?

6.2. Concrétisation du projet de changement

La concrétisation du projet "TP 21", a pris plusieurs formes, parmi lesquelles, nous pouvons citer :

- Le contrat personnel entre le Secrétaire Général et le Directeur territorial dès la nomination de ce dernier à son nouveau poste ;
- L'audit interne ;
- La post-évaluation des programmes et des projets ;
- Le Contrat Objectifs Moyens ;

-
- L'Entretien Individuel de Développement (EID) ;
 - Les rencontres des corps de métiers avec le Secrétaire Général.

Ces pratiques sont résumées et commentées dans le tableau 6.1 ci-après. Elles font l'objet de quelques recommandations repris toujours dans le même tableau.

En conclusion, toutes ces nouvelles pratiques sont des formes de concrétisation du projet de changement. De ce fait, il est recommandé de les pérenniser. Néanmoins, ces nouvelles pratiques trouveront mieux leur efficacité dans un environnement approprié, à savoir celui des centres de responsabilité. En d'autres termes, il s'agit d'ériger les directions territoriales en centres de responsabilité. Ce n'est pas une question d'appellation. En effet, cela a plusieurs implications que nous allons aborder sous l'angle de stratégie de développement.

6.3. Centres de responsabilité : plusieurs implications

Les efforts déployés pour ériger les directions territoriales en centres de responsabilité ont pris essentiellement trois formes :

- La formalisation des marges de manœuvres en termes de pouvoir délégué par le niveau central du Ministère. Il s'agit des référentiels DRE/DPE rénovées.
- Le diagnostic de prise de fonction que réalisent les directeurs territoriaux après chaque nouvelle nomination.
- La contractualisation des programmes. Il s'agit d'introduire le pilotage contractuel comme mode de commandement adapté à l'idée d'accorder aux chefs de centres de responsabilité une large autonomie de gestion.

Tableau N° 6.1 : Concrétisation du projet de changement

Forme de concrétisation	Principal objectif	Commentaire et recommandations
Contrat personnel	Recherche d'amélioration de la qualité de gestion au niveau local	Le contrat personnel est un catalyseur de changement. Il est recommandé de le pérenniser.
Audit interne	Maîtrise du contrôle interne.	La tendance actuelle est de disposer d'auditeurs professionnels. Toutefois, il est recommandé d'évaluer l'organisation de l'audit interne. D'un autre côté, il est également recommandé de développer l'audit de management.
Post-évaluation	Développer l'apprentissage collectif.	La post-évaluation est un moyen important. Néanmoins, son organisation mérite d'être améliorée afin que ses résultats soient intégrés dans les pratiques de gestion.
Contrats objectifs moyens	Pilotage des Directions territoriales en tant que centres de responsabilité.	Il s'agit de pseudo-contrats. Plutôt adapté à de véritables centres de responsabilité. Les COM semblent être vidés de leur substance. C'est un simple changement de forme. Les apports ne sont pas encore significatifs. Bien que la globalisation des moyens dépasse les marges de manœuvre du Ministère de l'Équipement, les COM nécessitent un changement de comportement dans le sens de l'engagement à la fois des Directions centrales et des Directions territoriales (et pas uniquement ces dernières).
Entretiens Individuels de Développement	Evaluer les cadres dans le but de les inciter à réaliser des objectifs de progrès.	C'est une sorte de propagation de la pression de changement à tous les niveaux de responsabilité. Il est recommandé d'introduire les EID dans le programme de formation, notamment les Cycles Supérieurs de Gestion/Management.
Rencontres des corps de métiers	Occasion d'échange des corps de métiers avec le Secrétaire Général.	Ces rencontres contribuent à briser le cloisonnement vertical. C'est une station d'examen des vécus. D'où l'intérêt de pérenniser ce mode de communication.

Nous allons proposer quelques suggestions à propos de chacun de ces aspects qui donnent un sens à l'appellation "centre de responsabilité".

6.3.1. Référentiels des pouvoirs délégués

L'élaboration des référentiels est déjà un premier pas vers la clarification des marges de manœuvre. Mais est-ce vraiment suffisant pour affirmer que les directions territoriales jouissent de plus d'autonomie de gestion ?

Aux yeux de certains directeurs territoriaux, le niveau local est un simple exécutant des décisions prises au niveau central. Ils considèrent que les référentiels n'ont pas modifié les marges de manœuvres.

Or, l'idée est de procéder à l'instauration de délégations (déconcentration du pouvoir) de façon progressive permettant aux directions territoriales de répondre aux enjeux locaux de manière rapide, efficace et globale. Après quatre années d'existence de ces référentiels, ne serait-il pas opportun d'évaluer ces derniers de façon concertée ?

Par ailleurs, érigée en centre de responsabilité, une DPE doit arrêter une stratégie et des objectifs adaptés à son territoire. D'un autre côté, ces objectifs doivent être en cohérence avec les orientations stratégiques du Ministère. Ces objectifs nécessitent des moyens à allouer par le niveau central. La notion de centre de responsabilité veut que les objectifs et les moyens soient **négociés** dans le cadre d'un pseudo-contrat appelé Contrat Objectifs-Moyens. Quelles recommandations pouvons-nous formuler à la lumière de l'analyse des COM ?

6.3.2. Contractualisation des programmes

L'idée maîtresse des Contrats Objectifs-moyens (COM) est, certes, la négociation. Néanmoins, cette dernière n'a pas été toujours réellement pratiquée. Nous allons passer en revue quelques erreurs à éviter qui semblent avoir biaisé :

1. **Confier la négociation à un collaborateur inapproprié**, c'est-à-dire quelqu'un qui a reçu des instructions auxquelles il n'a pas le droit d'y déroger. Ce qui ressemble à une situation de type "à prendre ou à

laisser", voire une situation "à prendre" forcément sans "ou à laisser". Cette situation peut être considérée comme un signe révélateur d'une résistance à la mise en place du processus des COM.

2. **Surcharger le COM par des détails de type cuisine interne.** "Tenir une réunion hebdomadaire avec les chefs de service" est un exemple "d'objectifs" qui a été constaté, notamment au début de l'expérimentation. Le COM n'est pas fait pour résoudre tous les problèmes. L'idée maîtresse, rappelons-le, consiste à s'engager sur des résultats. D'autres aspects sont à traiter dans un autre cadre et moyennant d'autres outils. Il y a lieu d'admettre plus ou moins la notion de "boîte noire". C'est-à-dire ne pas se mêler à ce qui est "cuisine interne" du centre de responsabilité. Cela ne veut pas dire perdre le contrôle, mais tout simplement, reconnaître les marges de manœuvre accordée au niveau territorial. C'est le résultat qui compte, le comment importe peu.
3. **Imposer un "COM" par le niveau central** (pas forcément le Directeur, mais un de ses collaborateurs qui fait glisser ce qu'il veut), notamment quand il s'agit de "négociation" par correspondance. Il est évident que le rapport de force n'est pas le même pour les niveaux central et territorial. "Peut-on faire un contrat avec le lion ?" a dit un Directeur territorial (Fig. 6.2.1). Il ne s'agit pas de supprimer le lien hiérarchique mais d'adopter un comportement moins autoritaire dans le but d'écouter suffisamment le niveau territorial. Bien entendu, dans certains cas, il n'est pas exclu d'imposer quelques objectifs.

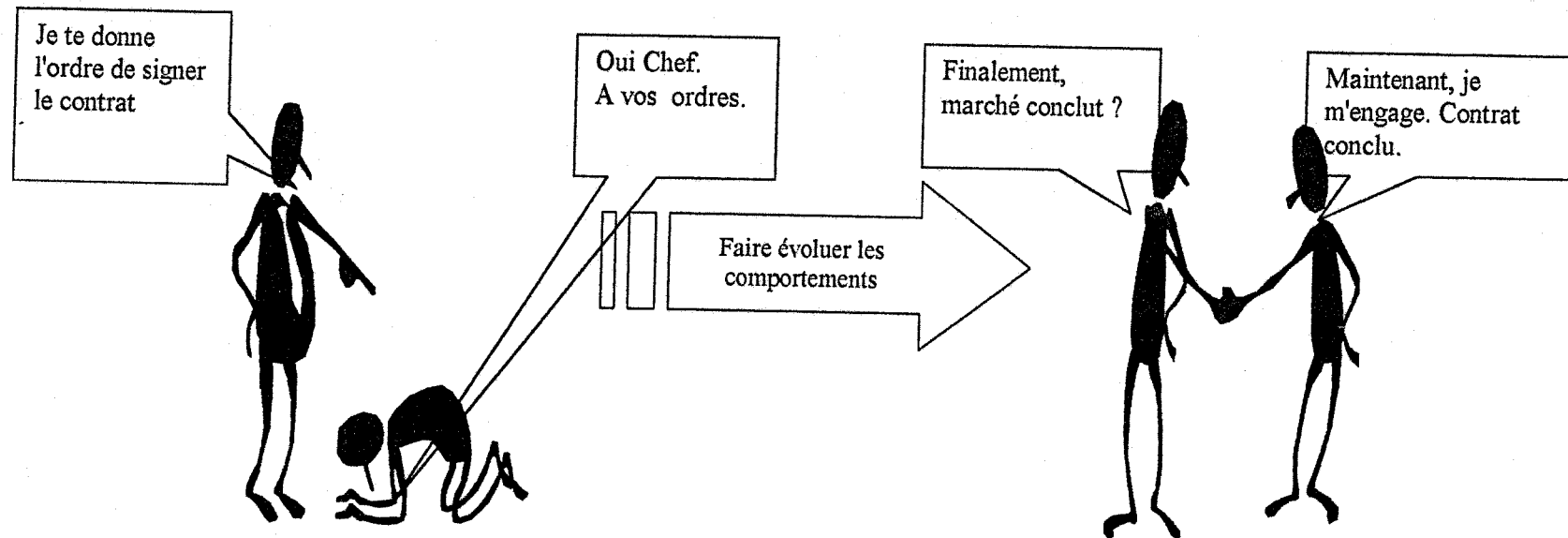


Fig. 6.2.a : L'autoritarisme excessif : frein de la contractualisation.

6.2.b : Négociation : clé de succès de la contractualisation.

6.2 : Centres de responsabilité : nouveau style de commandement

Ces erreurs sont d'ordre comportemental. Elles sont liées, entre autres, à la perception des acteurs qui interviennent dans le processus. Supprimer ces erreurs revient à modeler les perceptions. Pour ce faire, plusieurs moyens sont bons : actions de formation et sensibilisation, efforts de communication en saisissant les occasions opportunes, choix des cadres appelés à jouer un rôle "catalyseur" ou du moins non bloquant, etc.

A ces considérations de comportement, s'ajoutent d'autres d'ordre plutôt technique : le choix des indicateurs de résultat, les systèmes de référence, le système de suivi, etc. (voir chapitre 4). Des remarques relatives aux indicateurs de reporting ont été formulées en annexe 5 à titre indicatif.

Avec le cumul d'expérience du COM, des améliorations peuvent être apportées à la lumière des différents constats. D'année en année, un apprentissage collectif s'introduit. Cet apprentissage peut être accéléré moyennant la formation.

Par ailleurs, même lorsque la négociation est bien menée et les indicateurs bien choisis, la question de marges de manœuvre reste posée. En effet, la globalisation des moyens, considérée comme l'un des assouplissements clés dont ont besoin les centres de responsabilité, n'est pas encore pratiquée. La question est de savoir jusqu'à quelle limite il faudra pousser cette globalisation des moyens.

6.3.3. Globalisation des moyens

Pour qu'ils puissent jouer pleinement leurs rôles, les centres de responsabilités ont besoin d'une liberté partielle dans la gestion des ressources humaines ainsi que dans le domaine budgétaire. Cette marge de manœuvre concerne :

- La pratique des affectations internes ;
- L'octroi d'une enveloppe indemnitaire globale (primes de rendement, travaux supplémentaires, etc.) ;
- L'aménagement des horaires de travail ;
- La dotation globale des crédits de fonctionnement ;

- Alléger le contrôle financier a priori en recourant au contrôle a posteriori.

La pratique des affectations est devenue possible pour les agents de maîtrise et d'exécution. Mais elle ne l'est pas encore pour les cadres. En effet, généralement, ces derniers sont spécialisés dans secteur donné du Ministère (routes, hydraulique, ports, équipements publics). Un cadre relève d'une Direction sectorielle donnée. C'est elle qui décide de sa mobilité. Le directeur local ne décide pas de l'affectation des cadres.

Signalons, à titre de comparaison, qu'en France, le cadre relève de la Direction du Personnel et des Services du Ministère de l'Équipement et non de la Direction sectorielle. Les cadres sont affectés à une Direction Départementale de façon globale. C'est-à-dire que le directeur local peut décider de l'affectation des cadres sous sa responsabilité dans la limite du territoire local. La mobilité géographique est décidée au niveau central à Paris.

Concernant la globalisation des moyens de fonctionnement, jusqu'au moment de la rédaction du présent mémoire, c'est un rêve qui a pour origine le vécu de la rigidité de contrôle financier a priori. A titre d'exemple, les rubriques "fourniture informatique" et "fourniture de bureau" sont différentes. Si la première est dotée en crédit et la seconde non dotée, le service concerné peut acheter l'encre pour imprimante mais pas le papier ; et en fin de compte, il ne peut pas imprimer. Dans ce genre de situation, étant donné que le transfert de crédits d'une rubrique à l'autre n'est pas toujours facile, la tendance est de procéder à des transformations,. Ce qui va contre la transparence.

D'un autre côté, les crédits de fonctionnement sont généralement consommés en totalité. En effet, lorsque les besoins réels sont inférieurs aux crédits disponibles, les services alimentent le stock ou procèdent à des avoirs avec les fournisseurs. Ne serait-il pas opportun de revenir à la formule de report automatique des crédits de fonctionnement ?

6.3.4. Prise de fonction & contrat personnel

L'exigence d'un rapport de prise de fonction qui formalise un diagnostic ainsi que le contrat personnel entre un Directeur territorial et le Secrétaire Général du Ministère est un catalyseur de changement. Dans ce cas, il ne s'agit pas de dicter au directeur territorial ce qu'il doit faire comme changement mais juste de **l'amener à introduire des micro-changements adaptés au contexte local et en cohérence avec le projet de changement du Ministère.**

Ces changements ne concernent pas la production mais l'amélioration du management. L'accent est mis sur la qualité du diagnostic qui permet de bien identifier les dysfonctionnements et les leviers d'action. Après avoir examiné, avec réalisme, ce qui peut se faire tenant compte des marges de manœuvres, il s'agit de s'engager sur des objectifs de progrès moyennant le contrat personnel.

Ce système emprunté à la France puis mis en application au Ministère de l'Équipement depuis 1996, a déjà commencé à porter ses fruits. La qualité des diagnostics a connu une amélioration sensible. On constate un cumul d'expérience d'un cas à un autre.

D'un autre côté, et en dehors de ce qui est formalisé, l'observation de l'environnement de travail a permis de constater une certaine dynamique créée grâce au diagnostic élaboré à l'occasion de prise de fonction. Cette dynamique s'est manifestée par :

- La sollicitation des conseillers en gestion pour contribuer au diagnostic en jouant le rôle de consultant interne ;
- Une contribution à une meilleure prise de connaissance de l'état des lieux pour un directeur territorial nouvellement affecté à une province (Plus la qualité du diagnostic est meilleure, plus il en tire profit en tant que manager, même s'il ne formalise qu'une partie de ce qu'il constate);
- Le contrat personnel est une occasion pour le directeur de dialoguer avec le Secrétaire Général sur les changements à introduire. Il est dans une situation qui le

motive à affirmer ses capacités en matière de modernisation du management et d'amélioration du fonctionnement.

L'ensemble de ces considérations pousse à recommander le maintien du diagnostic de prise de fonction. Néanmoins, une attention particulière doit être donnée au facteur "temps", notamment les délais de remise des rapports de prise de fonction (Fig. 6.1).

Lorsque le délai D de remise du rapport de prise de fonction est faible, le diagnostic portera sur l'état des lieux hérité du prédécesseur. Dans ce cas, le directeur territorial peut percevoir les points faibles à supprimer dont il ne se sent pas responsable. Donc le phénomène de la défense perceptive ne risque pas de biaiser le diagnostic. Un adage dit : "le chameau ne regarde pas sa bosse, mais il regarde celles des autres"., L'inconvénient est que l'analyse risque d'être superficielle à cause de l'insuffisance de temps et d'information.

Par contre, lorsque le délai D est long, le directeur aura suffisamment de temps pour disposer des informations nécessaires et pour faire mûrir ses idées. Par contre, le regard ne se fait plus sur l'état des lieux hérité. Dans ce cas, sous l'effet de la défense perceptive, le directeur territorial risque de ne pas percevoir les points faibles dont il est responsable.

Un délai de 3 mois semble être optimal. Le cas échéant, le directeur peut solliciter un fonctionnel comme le conseiller en gestion.

Ces recommandations relatives aux délais ont pour finalité d'attirer l'attention sur le facteur temps. Mais finalement, ce sont les Hommes qui jouent le jeu de changement : meneurs, résistants ou neutres. Passons alors aux recommandations relatives aux ressources humaines.

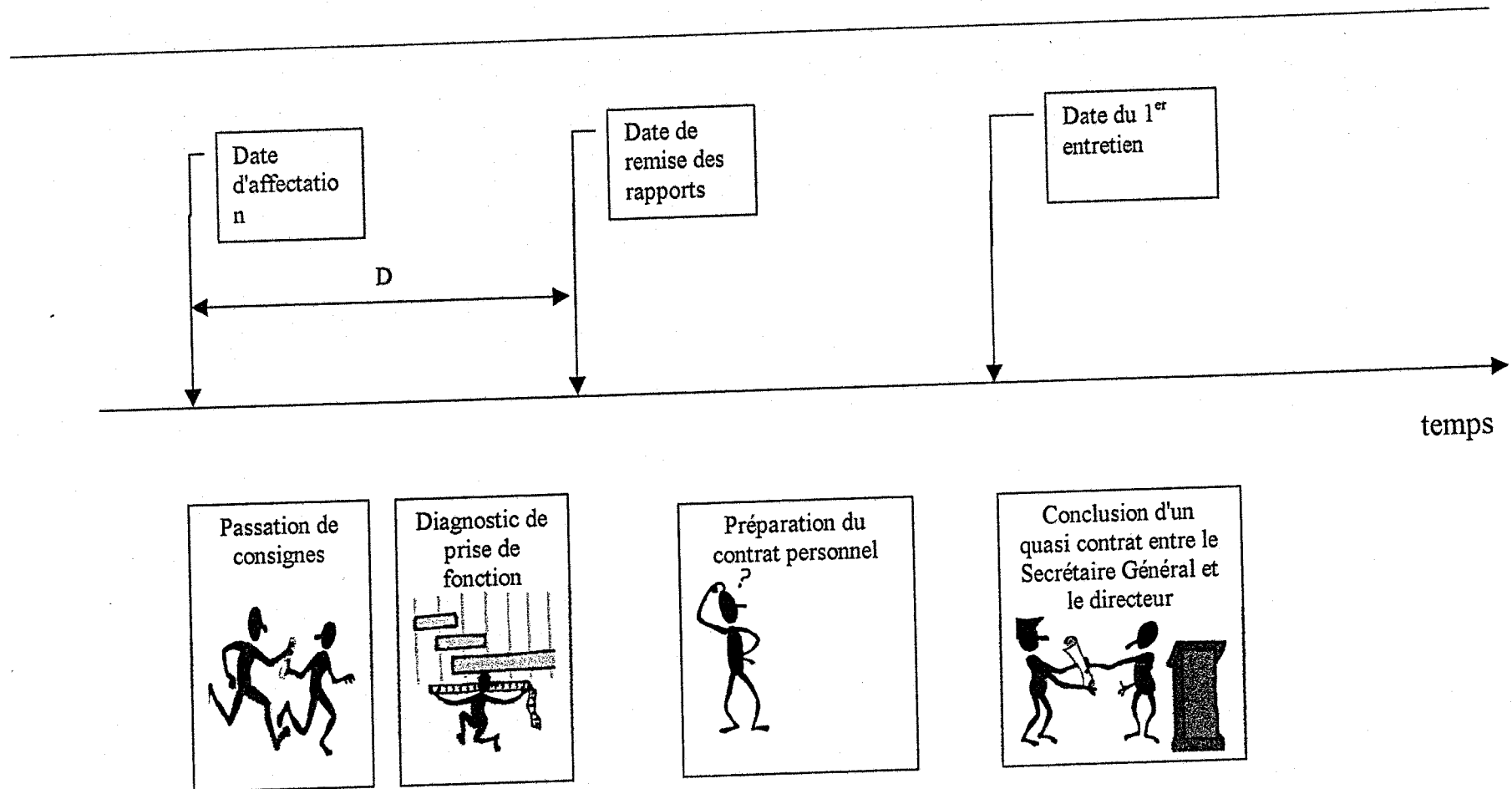


Fig. 6.1 : Prise de fonction & contrat personnel

6.4. Ressources humaines

Michel Crozier écrivait : "Nous rejetons trop facilement nos difficultés sur des épouvantails abstraits comme le progrès, la technique, la bureaucratie. Ce ne sont pas les techniques ou les formes d'organisation qui sont coupables. Ce sont les hommes qui, consciemment ou inconsciemment, participent à leur élaboration. Et bien, c'est là notre raison d'espoir et la légitimation de tout combat pour le changement. Si ce sont les hommes qui sont coupables, alors ils peuvent apprendre à devenir différents, alors il vaut la peine de les convaincre."¹

Effectivement, les hommes peuvent apprendre à devenir différents. La gestion des hommes doit continuer à prendre une place importante dans le processus de changement. L'énigme réside dans la question de savoir comment mobiliser les gens.

La réponse à cette question n'est ni évidente ni introuvable. Les théories existent et chacune d'elles apporte un éclairage sur la question. Le vécu des hommes du Ministère de l'Équipement peut être considéré comme un laboratoire permettant de glaner plusieurs formes de savoir. L'analyse de ce vécu est une source importante d'apprentissage. Je ne prétends pas, par la présente réflexion, donner une réponse toute prête et complète. Mais je me permets de signaler quelques idées inspirées de mon propre vécu et qui me semblent utiles. Ces idées tournent au tour de deux points : le comportement du manager et les outils de gestion.

6.4.1. Outils de gestion

Le Ministère de l'Équipement a tenté, et continue d'ailleurs à le faire, de concevoir et de perfectionner des outils de gestion des ressources : méthodes d'évaluation, référentiels des emplois et de compétences, etc. La finalité est multiple : anticiper les besoins en effectif, en compétences, planifier le recrutement, la mobilité, la formation etc.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer deux sortes d'outils :

¹ Le phénomène bureaucratique. Editions du seuil. Page 7.

- Ceux qui concernent l'activité de gestion du personnel ; c'est-à-dire l'aspect administratif : traitement des dossiers de recrutement, congés, mobilité etc.
- Ceux qui concernent les comportements ; c'est-à-dire ceux dont l'introduction permet d'avoir un changement de comportement dans le sens positif.

Le premier type d'outils ne semble poser que des problèmes techniques de logiciels par exemple. Cet aspect est, certes, important mais ne rentre pas dans le cadre de ce mémoire.

Le deuxième aspect, quant à lui, mérite une attention particulière.

En somme, tant qu'il y a une dynamique de changement, les efforts seront poursuivis pour corriger les erreurs et réadapter les outils. Dans le chapitre précédent, certains de ces outils en cours d'élaboration et/ou d'expérimentation ont été analysés : référentiels des emplois et de compétences, évaluations des cadres. Ces outils semblent être prometteurs. Toutefois, il est trop tôt pour conclure définitivement. Néanmoins, certaines remarques ayant trait au comportement seront signalées.

6.4.2 Comportements

La charte du Ministère de l'Équipement, élaborée en 1997, regroupe un ensemble de principes ayant trait au comportement. Nous pouvons signaler à titre d'exemple :

- Rester disponible, proche et accueillant ;
- Être présent et assurer la continuité du service avec compétence, dans un esprit de solidarité ;
- Etc.

Bien entendu, ce genre de citations est bon. Néanmoins, ce n'est pas suffisant pour influencer les comportements. L'évaluation du personnel, lorsqu'elle est bien menée, pourrait les orienter.

L'inefficacité du système de notation a été démontrée dans le chapitre 5. L'espoir est donné par la pratique des entretiens individuels de développement.

Ces entretiens ont pour but de renforcer la culture de dialogue entre responsable et ses collaborateurs. Il s'agit de faire le point annuellement sur le vécu des activités afin d'identifier les opportunités d'amélioration en terme de répartition des missions et activités, de délégation de tâches, de méthodes de travail etc., c'est-à-dire tout ce qui rentre dans la marge de manœuvre du responsable. Au lieu de rejeter tout ce qui ne marche pas bien sur les autres, l'idée consiste à développer le sentiment de responsabilité chez les cadres. Les individus qui ont un vif sentiment de responsabilité considèrent que les circonstances de leur vie professionnelle résultent d'abord (mais pas nécessairement dans leur intégralité) de leurs propres faits et gestes. Inversement, les individus qui ont un faible sentiment de responsabilité considèrent qu'ils ne sont pas responsables des dysfonctionnements, et qu'à leur niveau, ils ne peuvent rien changer. Ils pensent que ce sont les "autres" qui sont "coupables".

D'ailleurs, le but n'est pas de rechercher le "coupable", mais de développer le sentiment de responsabilité.

Vue sous cet angle, la pratique des EID est prometteuse d'une contribution au progrès. Il n'est pas attendu des EID des résultats spectaculaires ; mais plutôt un changement de culture, de mentalité et de comportement. La persévérance reste l'un des éléments clés dans ce domaine. L'impact de ces entretiens peut être visible ou caché. S'ils sont mal menés, ces entretiens peuvent induire des effets pervers. Dans l'exercice de ces entretiens, il faut s'attendre, surtout les premières années, aux différents cas possibles : des EID tout à fait mal menés et qui induisent un sentiment de déception, à des EID tout à fait bien menés permettant d'aboutir à la fois à une satisfaction des intéressés et à la réalisation de progrès selon le principe "des petits pas, mieux que rien". D'où l'intérêt voire la nécessité, de continuer à s'appuyer sur le levier formation.

6.5. Conclusion

En guise de conclusion, retenons que :

- La stratégie d'ordalie basée sur la mobilisation des acteurs autour d'un projet de changement est à poursuivre ;
- La concrétisation du projet TP21 par le diagnostic de prise de fonction et le contrat personnel avec le Secrétaire Général du Ministère a commencé déjà à donner ses fruits. Toutefois, il y a lieu d'attirer l'attention sur le facteur temps dans le but de se rapprocher, autant que faire se peut, à un délais optimal sans biaiser le diagnostic.
- La notion de centres de responsabilité a plusieurs implications, parmi lesquelles nous pouvons citer l'autonomie de gestion. Cette dernière nécessite à la fois de repenser les délégations de pouvoir accordé au niveau territorial et la globalisation des moyens.
- La contractualisation des programmes apparaît comme un mode de pilotage adapté à l'élargissement des marges de manœuvre des directeurs territoriaux. Ce pilotage contractuel nécessite encore des efforts pour qu'il soit efficace. En effet, pour que le processus des COM soit efficace, il y a lieu d'assurer les conditions de succès, notamment par la **négociation effective et la globalisation des moyens**.

Conclusion générale

7.1. Management et modernisation

7.2. Animation et contrôle de gestion

7.3. Pilotage des Directions territoriales

7.4. Ressources humaines

7.5. Un dernier mot

La présente étude du Ministère de l'Équipement vise l'amélioration du management en général et du contrôle de gestion en particulier. Elle est basée essentiellement sur l'observation du vécu, notamment les expérimentations lancées au cours des années 90. Pour des raisons méthodologiques et d'objectivité, chaque thème abordé comprend une description des faits et des perceptions. Après, une analyse a été menée avec un œil quelque peu critique dans le but d'identifier les opportunités d'amélioration.

Le fruit de ces efforts a été présenté selon la thématique suivante :

- Management et modernisation ;
- Animation et contrôle de gestion ;
- Pilotage des Directions territoriales ;
- Ressources humaines.

Nous synthétisons ci-après les principales conclusions relatives à chacun de ces thèmes.

7.1. Management et modernisation

Le management moderne est considéré par les hauts responsables comme l'épine dorsale du développement. Par contre, dans le milieu des cadres, des erreurs de perception du management ont été identifiées. Néanmoins, il serait imprudent de généraliser ces erreurs à l'ensemble des cadres. En effet, l'échantillon observé n'était pas totalement représentatif, bien qu'il ait permis de mettre en évidence des perceptions-types. Des réfutations et une définition du management ont été présentées pour corriger les erreurs de perceptions identifiées.

En outre, l'observation des réactions des acteurs a permis de confirmer l'existence de **poches de résistance**. La neutralisation de cette résistance est à trouver à travers des expérimentations démonstratives tout en laissant le temps jouer son rôle, notamment pour les aspects culturels dont le changement réclame du temps.

Par ailleurs, la modernisation du management consiste surtout à **mettre en phase les pratiques de gestion avec les exigences du temps présent**. Ce n'est pas une question de mode, mais une nécessité dictée par les mutations de l'environnement appelées "**forces de changement**".

7.1.1. Forces de changement

On peut dire que la politique d'austérité budgétaire des années 80, concrétisée par les plans d'ajustement structurel a constitué une force importante de changement. Cette décennie a été marquée essentiellement par deux contraintes :

- L'instabilités des ressources financières,
- Le gel de recrutement (même partiel),

En outre, le réseau routier était menacé en cas de retard à son entretien. Les années de sécheresse ont intensifié la pression pour la recherche et l'exploitation des ressources en eau.

Devant ces mutations, le ministère a cherché à développer sa réactivité.

7.1.2. Réactions aux forces de changement

Face aux contraintes, notamment budgétaires, le Ministère de l'Equipement a réussi à trouver d'autres sources de financement que le budget de l'Etat (Fonds Spécial Routier, concession des autoroutes, partenariat avec les collectivités locales et associations,...). Des efforts continuent d'ailleurs à être déployés pour trouver d'autres sources de financement.

En interne, il a entamé des changements tous azimuts :

- Réorganisation des services extérieurs en 1982 ;
- Mise en place de Services Logistique et Matériel et d'une comptabilité analytique sur des besoins de gestion de l'entretien routier ;
- Informatisation des services ;

- Sélection rigoureuse des cadres par recours systématique à des bureaux de professionnels en recrutement.

Une attention particulière a été également donnée à l'évaluation des cadres fondés sur le résultat, commence dans le management par objectifs.

Les années 90, quant à elles, ont été marquées par de nouvelles pratiques de gestion, notamment la mise en place de l'audit interne et du contrôle de gestion. A cette fin, le réseau de Conseillers en Gestion a été créé.

7.1.3. Conseillers en Gestion

Les Conseillers en Gestion, pour ne pas dire des contrôleurs de gestion, sont affectés aussi bien au niveau central qu'au niveau régional. L'introduction de ce nouveau corps dans le Ministère de l'Équipement a suscité des réactions tantôt positives, dans le sens de réalisation des progrès dans la gestion, tantôt négatives, dévoilant une *résistance masquée*, et ce, malgré le choix de l'appellation "Conseiller en Gestion" au lieu de "Contrôleur de Gestion".

Par ailleurs, il a été constaté que la situation de travail des conseillers en gestion a connu deux phases : l'une de lancement caractérisée par l'effort de mettre le réseau sur les rails, et l'autre de développement où le " train " est mis en marche.

Le conseiller en gestion est un acteur qui joue des rôles d'assistance en management ayant trait au contrôle de gestion, au sens moderne du terme, à l'audit interne et au consulting. Le fait de confier ces missions à une même personne ne semble poser aucun problème d'incompatibilité. Au contraire, ces fonctions présentent une certaine complémentarité et nécessitent des compétences communes.

Enfin, la création du réseau des Conseillers en Gestion était un préalable pour la mise en œuvre d'une stratégie de changement.

7.1.4. Stratégie de changement

L'analyse des faits constatés pousse à conclure que le Ministère de l'Équipement adopte la **stratégie d'ordalie ou de marche sur les braises**. Cette stratégie consiste à élaborer un projet de changement auquel l'adhésion des acteurs est recherchée.

Ainsi, le projet TP21 (Travaux Publics au 21^e siècle) qui décrit une situation à venir vers laquelle tous les acteurs doivent se mobiliser, a été élaboré de façon participative par les responsables centraux et territoriaux du Ministère. Ce projet a été concrétisé par plusieurs nouvelles pratiques de gestion parmi lesquelles, nous pouvons citer, à titre d'exemple, les rencontres annuelles des corps de métiers avec le Secrétaire Général du Ministère. Ces rencontres ont permis de briser les cloisons héritées de la bureaucratie du passé. Concrètement, elles ont permis dans certains cas de déclencher des réflexions sur les réajustements à faire en matière de répartition des missions et de partage de responsabilité. Ceci n'est qu'un exemple parmi d'autres pratiques animatrices de la stratégie de changement.

7.2. Animation et contrôle de gestion

Pour se moderniser, le Ministère de l'Équipement a introduit un ensemble de pratiques ayant pour origine le contrôle de gestion. Ces pratiques sont basées sur le principe de responsabilisation. Ainsi, il a été décidé d'ériger les directions territoriales en centres de responsabilité.

7.2.1 Centres de responsabilité

Un centre de responsabilité, rappelons-le, est une entité qui réalise de manière globale les missions qui lui incombent en étant lié à la direction centrale par des objectifs négociés et en ayant une large autonomie de gestion des moyens qui lui sont affectés.

L'autonomie de gestion a nécessité la définition de la marge de manœuvre des directeurs territoriaux en matière de pouvoir de

décision. Les référentiels Directions Territoriales renouvelées (DRE, DRH et DPE renouvelées) ainsi que le guide d'usage de ces référentiels ont permis de clarifier les niveaux de pouvoir attribués au niveau territorial. Ces référentiels sont des repères de partage de pouvoir et de responsabilité entre les Directions Centrales et les Directions Territoriales. De ce fait, les concernés sont essentiellement les directeurs. En outre, ces référentiels constituent une plate-forme pour l'animation du processus de déconcentration de façon progressive.

Par ailleurs, le diagnostic de prise de fonction des directeurs territoriaux et les contrats-personnels d'une part et les contrats-programmes d'autre part, constituent une autre facette de changement basé sur la responsabilisation. Ces deux démarches ont été introduites depuis 1996 de façon progressive. L'observation de l'évolution des perceptions et des contenus des expérimentations pousse à penser que la machine de changement est en marche et que le contrôle de gestion est entrain de germer.

Enfin, ériger les directions territoriales en centres de responsabilité en leur accordant une large autonomie de gestion signifie aussi la refonte du mode de pilotage de ces directions.

7.3. Pilotage des directions territoriales

Le pilotage contractuel semble être adapté à la notion de centre de responsabilité où les marges de manœuvre sont assez larges. Les Contrats Objectifs/Moyens constituent une concrétisation du pilotage contractuel, visant à faire du directeur territorial un véritable pilote du centre de responsabilité, doté d'une autonomie raisonnable de gestion des moyens et ressources mis à sa disposition.

Ainsi, le pilotage contractuel a pris deux formes complémentaires :

- **Les Contrats Objectifs Moyens** qui concernent la production. Ce genre de contrat vise à trouver

l'adéquation des objectifs et des moyens nécessaires pour les réaliser ;

- Les **contrats-personnels** qui ne concernent pas la production, mais le management. Autrement dit, il s'agit d'amener le directeur territorial à introduire des changements en adéquation avec ses marges de manœuvre. A cette fin, il est appelé à réaliser un diagnostic après son affectation à la tête d'une DPE, après quoi il s'engage sur des objectifs d'amélioration du fonctionnement. Il doit introduire des changements permettant d'améliorer les performances grâce à un **projet de service**, lui permettant de marquer son passage.

L'un des avantages de cette distinction consiste à séparer ce qui est personnel de ce qui ne l'est pas. Toutes choses égales par ailleurs, affecter X à une DPE ne donnera pas forcément le même niveau de performances que si l'on y affecte Y . La différence des niveaux de performance dans les deux cas a pour origine les différences des méthodes de travail et de comportements entre X et Y. L'idée de contrat-personnel consiste à pousser le directeur territorial à adopter une démarche ou un style de management propices à l'amélioration des performances . Toutefois, dans la réalité, les choses ne sont pas "égales par ailleurs". De ce fait, l'amélioration des performances n'est pas systématique suite à l'affectation d'un bon directeur. Sous cet angle, **le contrat-personnel permet d'évaluer non pas les résultats mais le mérite**, c'est-à-dire les efforts déployés en matière de changement. Dans d'autres organisations, le contrat-personnel prend le nom de "**projet de service**". L'idée sous-jacente est de susciter le directeur territorial à apporter sa pierre à l'édifice de changement. L'idée est certes intéressante, mais la pratique est loin d'être simple, d'être parfaite.

En effet, les écueils identifiés ont trait essentiellement aux marges de manœuvre, perceptions, attitudes et comportements.

En l'absence d'assouplissements significatifs, les marges de manœuvres des DPE sont restées pratiquement les mêmes. A titre d'exemple, le fait de ne pas autoriser la globalisation des moyens ne permet pas de choisir la solution optimale, mais plutôt de consommer tous les crédits dans le but d'atteindre un taux d'engagement égal à 100 %. Ce qui est anti-économique. Il y a lieu de noter que la globalisation des moyens de fonctionnement ne peut être décidée au niveau du Ministère de l'Équipement. La collaboration du Ministère de l'Économie et des Finances s'avère nécessaire. Cette globalisation des moyens semble être l'une des clés de succès dans la mesure où elle contribuera à changer les comportements.

Concernant les perceptions, attitudes et comportements, la gestion des ressources humaines est l'un des leviers important sur lequel il faut s'appuyer.

7.4. Ressources humaines

Utiliser au mieux les ressources humaines est une préoccupation permanente du Ministère de l'Équipement. La multiplication des expérimentations dans le temps est un fait qui peut être interprété, entre autres, comme un signe qui reflète les efforts déployés pour introduire le changement avec des ressources humaines de façon compatible avec leurs niveaux de responsabilités. Ces efforts ont concerné, entre autres, **l'évaluation et les outils de gestion**.

Concernant l'évaluation, il y a lieu de signaler que le système de notation réglementaire ne semble pas satisfaire les responsables. En effet, ce système aboutit pratiquement à la note 3/3 pour tout le monde sauf pour quelques exceptions non significatives. Dans la réalité, les cadres ne sont pas tous identiques pour avoir la même note. Ce système très ancien qui a été introduit dans des organisations privées a été critiqué par plusieurs auteurs. Il a été remplacé par d'autres modes d'évaluation qui semblent être plus démocratiques comme les entretiens annuels d'évaluation. De même, au Ministère de

L'Équipement, certaines améliorations du système d'évaluation ont été tentées, depuis les années 1980, sous différentes formes. Actuellement, une expérimentation des entretiens annuels d'évaluation des cadres sur des sites pilotes a été lancée. Néanmoins, le terme évaluation a été volontairement écarté. Ces entretiens ont pris le nom d'entretiens individuels de développement. Cette appellation a été choisie pour montrer que la finalité est le développement et non pas la sanction. Bien entendu, cela ne veut pas dire que chacun peut faire ce qu'il veut sans craindre la sanction. Cette dernière reste envisageable conformément à la réglementation en vigueur. Mais c'est important d'insister sur le terme développement qui suscite à la fois le niveau hiérarchique N+1 pour son rôle d'encadrement et le niveau N pour son rôle d'accomplir de mieux en mieux ses missions.

Concernant les outils de gestion des ressources humaines, ils ont pour finalité d'aider les responsables à mieux maîtriser les grands équilibres : compétences acquises-compétences requises, l'équilibre quantitatif, etc. Ces équilibres sont menacés tout le temps par les différentes sollicitations perturbatrices de l'environnement (changement institutionnel, organisationnel, de stratégies, nouveaux produits, nouvelles relations avec les usagers, départs de ressources humaines (retraite, détachement, démission,...), nouveaux venus, mutation, etc.).

Dans les cas de déséquilibre en quantité et/ou en qualité à court ou à moyen terme, théoriquement, les solutions existent et peuvent même être considérées comme évidentes. Toutefois, cela suppose, essentiellement mais pas exclusivement, une connaissance suffisante à la fois :

- ☐ Des individus ;
- ☐ Du contenu du travail pour servir de référence.

La connaissance des individus ne pourrait se faire qu'en approfondissant les relations hiérarchiques moyennant l'écoute et le dialogue entre responsable et ses collaborateurs. Les entretiens individuels de développement créent l'opportunité de

mieux connaître les individus. Cette connaissance permet de corriger les erreurs de perception et d'utiliser au mieux les ressources humaines.

Quant à la connaissance du contenu du travail, les référentiels des emplois et de compétences aident à l'amélioration de la visibilité à travers des repères communs.

Enfin, la démarche descriptive a été préférée pour l'élaboration des référentiels. Le but de cerner l'existant avant de définir les emplois. L'ensemble de ces outils constituent une contribution à l'amélioration du terrain pour que les gens puissent "courir".

7.5. Un dernier mot

L'étude du "Management et contrôle de gestion", thème vaste, qui porte sur un ministère de grande taille, dans un temps limité, sera certainement exposée à des limitations. De ce fait, d'autres aspects relatifs au management et au contrôle de gestion, non traités dans ce mémoire méritent un examen approfondi. C'est le cas par exemple de l'organisation, la qualité, la gestion personnalisée des cadres, la comptabilité analytique, etc.

D'un autre côté, les organismes, sous tutelle du Ministère de l'Équipement, n'ont pas été abordés dans le présent mémoire. Là aussi, un gisement de leçons est à explorer à travers d'autres thèmes de recherche. En effet, les études de cas permettraient de contribuer à la capitalisation des expériences. Le service public en a vraiment besoin pour son développement.

Enfin, malgré le souci de pragmatisme, le raisonnement rationnel nous attire. Or, la réalité ne fonctionne pas toujours d'une manière tout à fait "rationnelle". Par conséquent, comme l'a bien souligné Abdelaziz MEZIANE BELFKIH, ex-Ministre de l'Équipement, "l'essentiel est de cultiver la flexibilité et la capacité d'adaptation, **sans jamais croire avoir définitivement raison**"¹.

¹ Association AFAK. Paroles de Managers, page 68.

ANNEXES

- 1. Thématique : interrogations sur le management et le contrôle de gestion**
- 2. Présentation du Ministère de l'Equipement**
- 3. Fiche de description de l'emploi de conseiller en gestion**
- 4. Note de cadrage du Contrat Objectifs Moyens Cas de la DRE de Rabat**
- 5. Exemples d'indicateurs de reporting**
- 6. Liste des abréviations**

Annexe 1: Thématique

Interrogations sur le management et le contrôle de gestion

1. C'est quoi le contrôle de gestion ?
2. A quoi sert-il ?
3. Quelles sont ses limites ?
4. Quelle est son origine ?
5. comment a-t-il évolué ?
6. Quelles sont les conditions de succès du contrôle de gestion ?
7. comment est-il pratiqué ? (dans les entreprises et dans les administrations)
8. Comment le situer par rapport aux autres types de contrôle ?
9. Qui l'exerce ?
10. Quels avantages ?
11. Quels inconvénients ?
12. Quels sont les pièges à éviter ?
13. Comment concevoir un système de contrôle de gestion ?
14. Qui peut le concevoir ?
15. Qui doit le concevoir ?
16. Comment le mettre en application ?
17. Comment évaluer son efficacité ?
18. Comment évaluer le contrôleur de gestion ?
19. Quand le contrôleur de gestion est-il utile ? rentable ? nécessaire ?
20. Quand doit-il disparaître ?
21. Comment le redéployer ?
22. Quand faut-il abandonner le contrôle de gestion ?
23. Quelles sont les compétences nécessaires pour un bon contrôleur de gestion ?
24. Quelles exigences pour les autres managers ?
25. Quels sont les effets des comportements sur le contrôle de gestion ?
26. Quels sont les préalables pour la mise en place du contrôle de gestion ?
27. Quels types de contrôle de gestion pour différentes situations ?

-
28. Quelles sont les précautions prendre pour entretenir le contrôle de gestion ?
 29. Quels sont les effets pervers risqués du contrôle de gestion ?
 30. Comment faire une évaluation globale du contrôle de gestion ? dans un secteur ? dans une organisation ?
 31. Quelles interactions avec les autres contrôles ?
 32. Comment mesurer ses effets ?
 33. Quelles sont les différentes écoles du contrôle de gestion ?
 34. Quelles interactions avec les autres systèmes ?
 35. Quel est le profil du contrôleur de gestion ?
 36. Quel devrait être le profil du contrôleur de gestion ?
 37. Est-ce qu'il faut toujours avoir un système de contrôle de gestion ?
 38. Quelle est l'image du contrôleur de gestion ?
 39. Pourquoi ?
 40. Quelle est la place du contrôleur de gestion dans l'organigramme ?
 41. Quelles sont les relations hiérarchiques ?
 42. Quelle est la population touchée par le contrôle de gestion ?
 43. Quel est le coût du contrôle de gestion ?
 44. Que rapporte le contrôle de gestion ?
 45. La notion de contrôle de gestion est-elle familière au niveau des acteurs internes et externes des organisations ?

Annexe 2 : Présentation du Ministère de l'Equipement

1. Introduction

Dans cette annexe, nous présentons les éléments jugés essentiels pour faire connaître le contexte du Ministère afin de permettre au lecteur d'avoir une visibilité suffisante, propice à une bonne compréhension ; ce qui aiderait à faire des transpositions à d'autres organismes similaires en tenant compte des considérations liées au contexte du Département.

Les éléments présentés peuvent être consultés sur le site Internet du Ministère (www.gov.mtp.ma).

2. Missions et attributions

Créé en 1920 sous le nom de Direction Générale des Travaux Publics, le Département de l'Equipement a depuis vécu lors, des changements de noms et de formes. L'accroissement de ses responsabilités l'a poussé à étendre son activité à des domaines nouveaux et à adapter en permanence ses structures et ses connaissances au contexte national et international.

Le Département de l'Equipement élabore et met en œuvre, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, la politique du gouvernement dans les domaines des routes, de l'eau (hydraulique, eau potable), des ports, de la météorologie nationale, des équipements publics.

Il assure également pour le compte d'autres départements, collectivités territoriales ou établissements publics qui en font la demande,

- la réalisation, la supervision ou le contrôle d'études à caractère technique ;
- la réalisation d'ouvrages techniques, ou le contrôle technique de travaux concédés ou donnés en gérance.

3. Orientations

Les préoccupations du Département de l'Equipement s'articulent autour des orientations fondamentales suivantes :

- ♦ Favoriser le développement économique en créant les infrastructures nécessaires (barrages, ports, routes, etc.).
- ♦ Sauvegarder le patrimoine national: routes, barrages et Domaine Public par la mise en place d'une politique rationnelle de maintenance et d'entretien.
- ♦ Lutter contre les disparités régionales par l'aménagement d'ouvrages de moyenne importance : infrastructures routières, équipements publics, aménagements hydro-agricoles et hydro-énergétiques.
- ♦ Renforcer l'unité nationale en veillant à l'intégration inter-régionale des programmes d'équipement.
- ♦ Promouvoir l'entrepreneuriat et la technologie nationale par l'encadrement, la formation et l'adaptation de l'environnement juridique.

4. Structure

Au niveau central, le Département comporte quatre Directions fonctionnelles et six Directions opérationnelles. Soucieux de renforcer ces structures à la base, et d'assurer un service public de proximité, le Département de l'Equipement compte :

- ♦ 43 'Directions Provinciales'
- ♦ 7 'Directions Régionales'
- ♦ 9 'Directions Régionales de l'Hydraulique'

En outre, cinq établissements publics et sociétés d'Etat, ainsi que l'Ecole Hassania des Travaux Publics, sont placés sous sa tutelle.

Annexe 3 :

Fiche de description de l'emploi de conseiller en gestion

Définition :

Le Conseiller en Gestion assure une fonction d'aide et de conseil pour la mise en place d'outils de suivi de gestion, de programmation et de contrôle dans les différents domaines d'intervention.

Situation fonctionnelle :

Le conseiller en gestion est affecté à une Direction Centrale ou à une Direction Régionale. Il est rattaché au Directeur.

Description des activités :

Le conseiller en gestion contribue à la réalisation des actions fédératrices et des actions internes.

Les actions fédératrices sont celles qui sont pilotées par le niveau central (DAPF, UCO, autres) et qui concernent le Ministère de l'Équipement en général.

Les actions internes sont celles qui sont initiées au niveau de l'entité d'affectation et qui, de par leur nature, concernent particulièrement la Direction d'affectation.

Le conseiller en gestion effectue des diagnostics permettant de donner une image de l'état des lieux (environnement externe et environnement interne). Il identifie les clés de succès, les leviers d'action et les alternatives. Il examine les différentes alternatives envisageables et formule des propositions.

Responsabilité et autonomie :***a. Instructions***

Le travail du conseiller en gestion est défini par le niveau central en ce qui concerne les actions fédératrices, et par son Directeur en ce qui concerne les actions internes. Dans ce dernier cas, le conseiller en gestion peut proposer des actions, suite aux observations de l'évolution de l'environnement.

b. Contrôle

le Conseiller en Gestion est appelé à rédiger un rapport mensuel d'activité, dans lequel il mentionne le travail effectué durant le mois. Ce rapport est envoyé directement au Directeur des Affaires du Personnel et de la Formation, sans passer par la voie hiérarchique. Ceci permet, entre autres, de vérifier si les activités réellement exercés rentrent dans le cadre des missions de conseiller en gestion. Concernant la qualité du contenu du travail, chaque thème a son propre dispositif d'évaluation qui doit apparaître dans la méthodologie.

c. Conséquences d'erreurs

Les erreurs peuvent provenir :

- ♦ d'informations incomplètes et/ou non fiables ;
- ♦ d'une insuffisance de concertation avec la population concernée lorsque cette concertation est nécessaire ;

Elles peuvent entraîner :

- ♦ des propositions inadaptées au contexte, même lorsqu'elles sont rationnelles ,
- ♦ des effets pervers.

Relations fonctionnelles

Le conseiller en gestion est rattaché à un Directeur Central ou à un Directeur Régional ;

Il n'a pas de lien hiérarchique avec le reste du personnel. Il a une relation d'aide et de conseil et d'échange avec les acteurs de son environnement (directeurs provinciaux, chefs de divisions, chefs de services, ...),

Il doit être toujours indépendant des autres entités de la structure pour ne pas biaiser son rôle de consultant interne.

Environnement

Milieu : Il fait un travail de bureau. Il se déplace auprès des acteurs à l'occasion de collecte d'informations, de sondage d'opinion, de sensibilisation, de formation, de post-évaluation ou d'audit interne.

Rythme : Dans l'exercice de ses activités, le rythme de travail du conseiller en gestion tient compte du temps nécessaire pour :

- ♦ Identifier, formuler le vrai problème ou thème à traiter ;
- ♦ Concevoir une méthodologie avec professionnalisme (ce qui nécessite un travail documentaire non négligeable) ;

- ♦ Collecter les informations et se concerter avec les personnels et leur expliquer afin de les faire adhérer et gagner leur collaboration ;
- ♦ Traiter les informations ;
- ♦ Rédiger des rapports.

Particularités :

Le conseiller en gestion travaille essentiellement sur des actions de modernisation. Il se confronte à des réticences au changement dictées par des obstacles psychologiques et culturels des acteurs de son environnement, ou par des conflits d'intérêts. Il est vendeur des actions de modernisation.

Il répond à la fois aux sollicitations des instances supérieures du Ministère (actions fédératrices) et aux besoins de sa Direction d'affectation (actions internes).

Conditions d'accès :

Deux modes d'accès ont été observés :

"Recrutement interne" des cadres du Ministère de l'Équipement ayant au moins quatre années d'ancienneté dans le département et ayant occupé un emploi de chef de service ou équivalent.

"Recrutement externe" des cadres classés à l'échelle 11 dans la fonction publique.

Dans les deux cas, les candidats ne sont retenus que s'ils passent avec succès toutes les étapes de sélection.

Annexe 4

Note de cadrage du Contrat objectifs / moyens Cas de la DRE de Rabat

1. Introduction

La présente note de cadrage est destinée aux Chefs de Service de la DRE du Nord – Ouest (Rabat). Elle a pour but de :

- ♦ Donner aux Chefs de Service un cadre de travail (balisage) pour l'élaboration des objectifs ;
- ♦ Elaborer le COM sur des bases claires qui permettent de faciliter les négociations et le pilotage des actions ;
- ♦ Préciser le calendrier des grandes phases du COM (préparation, passage à l'action, suivi, réajustement et bilan) ainsi que la répartition des rôles.

2. Hypothèses de travail

Le processus du COM n'a pas encore atteint la phase de maturité ; c'est à dire qu'il devra être adapté suivant les moyens et les difficultés. Par conséquent, il est appelé à être amélioré au cours des années à venir. Tenant compte de ce fait, et pour plus de vigilance, il serait utile de signaler uniquement les *hypothèses significatives* qui peuvent aider la DRE à expliquer les écarts et justifier les réajustements éventuels des objectifs.

Notre but est de placer la DRE de Rabat parmi les Directions territoriales les plus performantes. Pour ce faire, il est recommandé de :

- ♦ Se baser sur les orientations et directives des Directions centrales en suggérant éventuellement les adaptations à temps. La recherche des informations est la responsabilité de l'ensemble des membres de l'équipe de direction.
- ♦ Dans le cas où l'on ne dispose pas d'orientation sur certains aspects, il y a lieu de préciser les hypothèses de travail. Par exemple :
- ♦ Considérer que la DRE aura les mêmes moyens que pour l'exercice précédant,

-
- ♦ Envisager une augmentation ou une diminution dictées par l'évolution du contexte local (examiner ce qui est compressible).

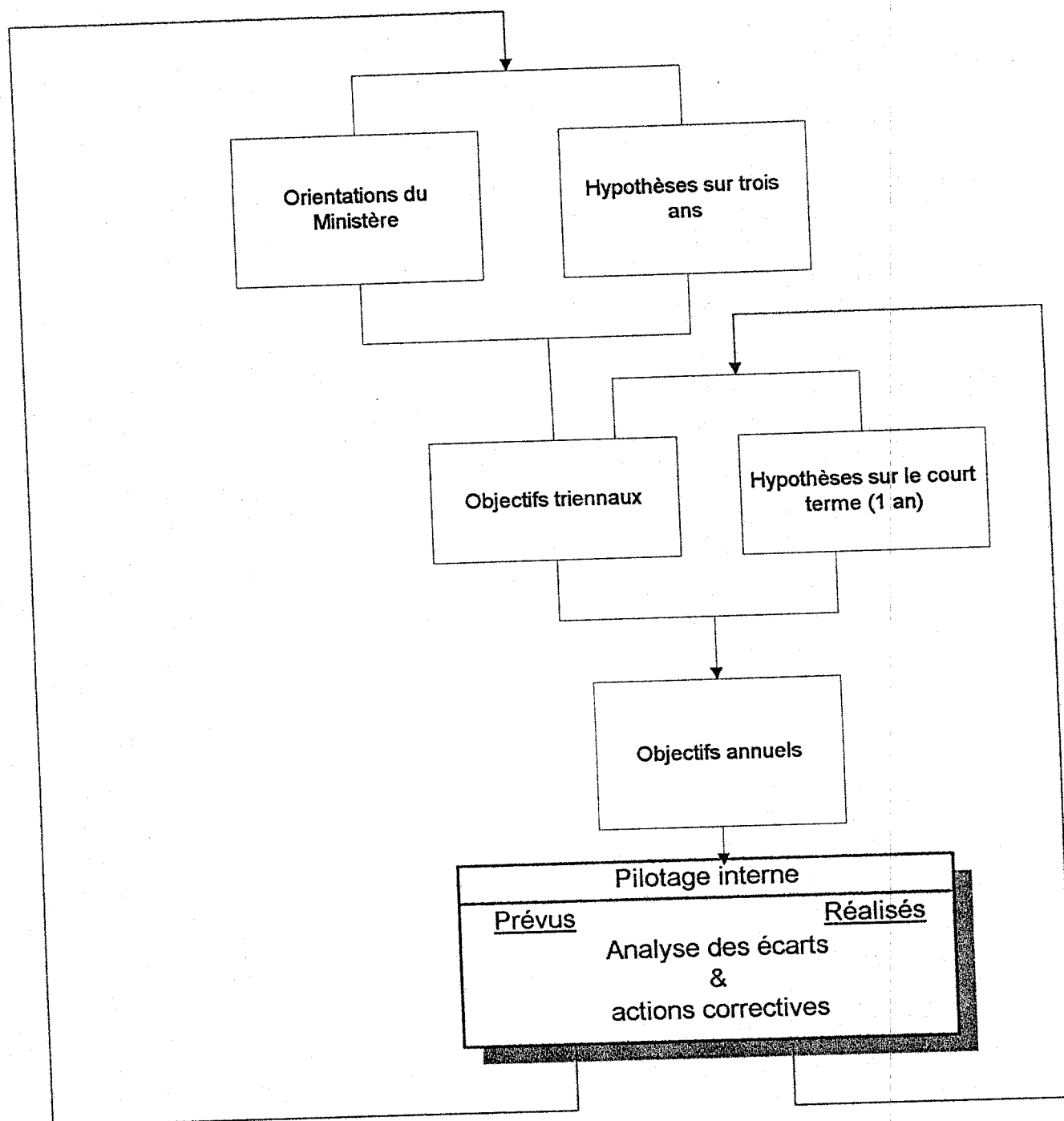
Commentaire

On constate que la note de cadrage est rédigée de façon générale. Par conséquent, elle peut être retenue pour n'importe quelle Direction territoriale. Pourquoi ne pas aller vers plus de concret, en tenant compte des spécificités locales ? cette question est tout à fait légitime et pertinente. Mais il faut signaler qu'il s'agit ici d'une première note de cadrage qui a été rédigée dans le cadre du processus du COM et dictée par deux préoccupations, l'une psychologique et l'autre technique.

Le souci psychologique était de faire adhérer les chefs de services pour donner l'importance à ce mode de pilotage qui, au début, n'a pas été bien assimilé. L'idée est de faire passer le message suivant : on est plus engagé dans la phase expérimentation, il faut ***prendre les choses avec plus de sérieux***.

Le souci technique consiste à préparer les éléments d'aide à ***l'interprétation des écarts*** qui seront relevés. La fixation des hypothèses est un élément important qui éclaire les ***actions correctives*** à mener, suite aux écarts constatés.

Schéma du processus du COM



Annexe 5

Les indicateurs de reporting

Le reporting des COM est basé sur un ensemble d'indicateurs sélectionnés. Des observations sur cet état et sur les indicateurs du tableau N° 1 ainsi que des suggestions sont données ci-après (tableaux N° 2 à 6).

TABLEAU N° 1 : ETAT RECAPITULATIF DES TAUX DE REALISATION (en %)

(Source : envoi N° DPE/107076 du 23/12/98)

Sous domaine	Indicateurs	Sites pilotes			min	Max
		1	2	3		
Budget	Taux d'économie sur les					
	Taux d'engagement					
	Taux d'émission					
Formation continue	Nombre de jour de formation					
Entretien routier	Evolution de l'état du réseau routier					
Sécurité routière	Evolution du nombre					
PNRR	Construction neuve en km					
	Aménagement en km					
AEP rurale	Taux de réalisation physique					
	Evolution du taux de desserte					
Domaine public hydraulique	Taux de dossiers instruits					
Entretien et maintenance des infrastructures portuaires	Taux d'entretien					
Domaine public portuaire	Nombre de dossiers instruits					
Environnement maritime	Taux de suivi des points sensibles					
Réalisation infrastructures portuaires	Taux de réalisation physique					
Ingénierie-études	Coût estimé / coût projet					
	Délais de réalisation des études / délais prévisionnels					
Conduite d'opérations	Coût définitif des travaux / montant de l'adjudication					
	Délais d'achèvement / délais prévisionnels					

TABLEAU N° 2 : INDICATEURS RELATIFS AUX ATTRIBUTIONS HORIZONTALES

INDICATEURS	COMMENTAIRES		
Taux d'économie réalisée sur le budget de fonctionnement $TEBF = (Y-X) \times 100/X \text{ (1)}$ Avec : X : Dépenses à l'année n-1 Y : Dépense à l'année n	En ciblant au départ les autres des dépenses : 1^{er} volet : redevances d'eau, d'électricité et de téléphone, en réduisant de z % le niveau de consommation. 2^{ème} volet : Parc auto (niveau de consommation de carburant et coût d'entretien), en le réduisant de v %. Et dans un 2^{ème} temps en généralisant cette réduction à tous les moyens de fonctionnement. Le "1^{er} temps" est contre la logique de globalisation des moyens. Cet indicateur ignore le lien entre les dépenses et les facteurs de consommation. Concernant le premier temps, il serait utile de choisir des indicateurs qui lient les dépenses au facteurs qui légitiment la consommation. A titre d'exemple, les indicateurs suivant pourraient convenir :		
	Redevances Eau	I ₁ =	<u>Redevances Eau</u> Effectif
	Redevances Téléphone	I ₂ =	<u>Frais Téléphone</u> Effectifs utilisant bureaux
	Electricité	I ₃ =	<u>Frais électricité</u> Effectif utilisant bureau
	Réparation des véhicules	I ₄ =	<u>Frais Réparation</u> Nombre de véhicules
Taux d'engagement = Crédits engagés / Crédits disponibles	Crédits engagés : tout acte ayant reçu le visa du CED Crédits disponibles : total des crédits neufs + report (année n-1) C'est un bon indicateur avec lequel les DPE sont déjà familiarisées		
Taux d'émission = Crédits émis / Crédits disponibles	Crédits émis : mandatemements réalisés Les 2 indicateurs sont présentés en cumulés (évolution durant les mois) C'est un bon indicateur avec lequel les DPE sont déjà familiarisées		
Nombre de jours – hommes de formation réalisés (NJHF)	NJHF = (Nombre des jours de formation réalisés au sein de la DPE x Nombre des bénéficiaires.) / l'effectif de la DPE (cadre non compris)		

TABLEAU N° 3 : INDICATEURS RELATIFS AUX EQUIPEMENT PUBLICS

INDICATEURS	COMMENTAIRES
1. Coût projet estimé au stade "projet d'exécution" / montant de l'adjudication (montant du marché)	C'est un indicateur qui permet de mesurer la qualité des études au niveau de la maîtrise des prix. S'agissant de plusieurs projets, il y aura une multitudes d'indicateurs. La moyenne pondérée peut être utilisée comme indicateur de synthèse.
2. Délais de réalisation des études / délais prévisionnel	- Il nous renseigne sur la maîtrise des délais de réalisation des études et/ou des prévisions relatives aux délais des études. - S'agissant de plusieurs projet, il y aura une multitudes d'indicateurs. La moyenne pondérée peut être utilisée comme indicateur de synthèse. La pondération est à effectuer avec les délais réels de réalisation des études.
3. Coût définitif des travaux / montant de l'adjudication	- Il traduit la maîtrise de coûts des opérations par les services au niveau des travaux. - S'agissant de plusieurs projets, il u aura une multitudes d'indicateurs. La moyenne pondérée peut être utilisée comme indicateur de synthèse. Pondérer avec le coût définitif des travaux.
4. Délais réel d'achèvement des travaux / délais prévisionnel	- Il permet d'évaluer la maîtrise des délais par les services. Il est calculé après l'achèvement des travaux. - S'agissant de plusieurs projets, il y aura une multitudes d'indicateurs. La moyenne pondérée peut être utilisée comme indicateur de synthèse. Pondérer avec les délais réels d'achèvement des travaux.

TABLEAU N° 4 : INDICATEURS RELATIFS AU SECTEUR ROUTIERS

INDICATEURS	COMMENTAIRES
1. Evolution de l'état du réseau "EER". Cet indicateur est calculé sur la base de la campagne du relevé visuel effectué tous les 2 ans par la formule : $EER = (A+B)_n - (A+B)_{n-2}$	C'est un indicateur qui renseigne sur l'évolution de la catégorie (A+B) (Très bon et Bon). C'est un bon indicateur de suivi de l'évolution du réseau routier ;
2. Evolution du nombre d'accidents (en %) Il est calculé sur la base du nombre d'accidents avec blessés graves ou morts enregistrés sur le réseau de la province par formule suivante : $((NA)_n - (NA)_{n-1}) \times 100 / (NA)_n$ (NA) _n : Nombre d'accidents durant l'année n.	C'est un indicateur qui reflète l'importance de l'effort engagé par la DPE en matière de signalisation, traitement des points noirs, entretien, etc. C'est un bon indicateur pour suivre l'évolution des accidents.
3. Taux de réalisation du Plan National des Routes Rurales (PNRR). = Nombre de Km de routes réalisés par an / nombre de Km de routes programmés pour la même année (objectif).	PNRR est un programme lancé sur 9 ans et échelonné par an actuellement la DRCR fait le suivi bimensuel de cet indicateur. C'est un bon indicateur pour suivre le niveau de réalisation du PNRR.

TABLEAU N° 5 : INDICATEURS RELATIFS AU SECTEUR HYDRAULIQUE

INDICATEURS	COMMENTAIRES
Taux de réalisation du programme (T_{prg}) = Nombre d'ouvrages réalisés / Nombre d'ouvrages programmés (en %).	Il s'agit du nombre d'ouvrages et de points d'eau réalisés par rapport aux prévisions. Sont concernés : Les forages, puits, sources, metfias, bomes, fontaines, réservoirs et stockages...
Evolution du taux de desserte en eau potable du monde rural "Etdess" = $(Pd_n - Pd_{n-1}) \times 100 / Pd_{n-1}$ où pd _n population desservie l'année n Pd _{n-1} : Population desservie l'année n-1	Il s'agit de l'évolution, année par année, de la population desservie en eau par les ouvrages de mobilisation pour l'AEPR.
3. Pourcentage de la population concernée par les études de projets d'AEPR "TET" Le nombre de cette population est à rapporter à la population totale non encore desservie. TET = PET/PND x 100 PET = Population concernée par les projets étudiés PND = Population non encore desservie.	Il s'agit des populations auxquelles sont destinés les projets d'AEPR ayant fait l'objet d'études par la DPE (elle même ou confiées à des BE, CERET).
Taux des dossiers instruits relatifs au DPH "TDPH" TDPH = Nombre des dossiers traités / nombre de demandes parvenues à la DPE (déposés directement ou transmises par la DGH, DRH...).	On doit comptabiliser tous les dossiers traités par la DPE quelque soit la décision prise (autorisation accordée ou non). Les types de dossiers concernés sont ceux relatifs à : L'utilisation du DPH Avec enquête publique. L'utilisation du DPH sans enquête publique. Reconnaissance des droits d'eau.
5. Fréquence d'inspection et d'auscultation des barrages colinéaire "FBC"	Il s'agit du nombre d'opération et d'auscultation des barrages colinéaires et des petits barrages rapporté aux opérations programmées. FB_c = Nombre d'opérations d'inspections, auscultations des barrages colinéaires. et petits barrages / Nombre d'opérations programmées.
Taux de réalisation des programmes de mesures de contrôles de la qualité et de la pollution des eaux TQ = mesures effectuées / mesures programmées "TQ"	Il s'agit de toutes les mesures effectuées et qui ont fait l'objet de programmation ainsi que des mesures occasionnelles pour répondre à des sollicitations imprévues (installation d'une usine nouvelle, apparition d'un nouveau risque de pollution, pollution accidentelle... Ce taux peut être supérieur à 1 si le DPE a eu à effectuer, en plus des mesures programmées, des mesures occasionnelles.

TABLEAU N° 6 : INDICATEURS RELATIFS AU SECTEUR PORTUAIRE

INDICATEURS	COMMENTAIRES
1. ML ou m ² maintenues de l'ouvrage portuaire / ML ou m ² existant	Permet d'assurer la pérennité du service portuaire. La présentation de cet indicateur devrait être globale et par catégorie d'ouvrages portuaires entretenus ou maintenus (quai, jetée, môle, darse, terre-plein..)
2. Nombre de dossiers instruits / nombre de dossiers présentés	Nombre total des dossiers ventilé par famille d'instructions (portuaire ou maritime, occupation ou évacuation ou expropriation).
3. Nombre de points sensibles suivis / nombre total des points sensibles identifiés le long de la côte de la province	Permet d'évaluer d'ampleur de l'intervention du EPE dans le domaine de la protection de l'environnement maritime notamment au niveau des points sensibles (sources de pollution ex : usines ...) suivis (mesures effectuées régulièrement selon un programme par rapport à ceux identifiés (inventoriés) le long de la côte.
4. ML ou m ² de l'ouvrage portuaire objet d'études ou de travaux réalisés / ML ou m ² programmés.	Permet de connaître la performance de la DME quant à la réalisation des programmes. Se présente globalement selon l'état d'avancement, étape et nature du projet (prolongement, confortement, protection ou travaux neufs), et par tranche de projet programmé (APS, APD...

Annexe 6

Liste des abréviations

PNRR	: Programme National des Routes Rurales
AEPR	: Alimentation en Eau Potable Rurale
DPE	: Direction Provinciale de l'Equipement
DRH	: Direction Régionale de l'Hydraulique
DAPF	: Direction des Affaires du Personnel et de la Formation
PAC	: Programme d'action concerté
COM	: Contrat Objectif / Moyens
EID	: Entretien Individuel de Développement
ONEP	: Office National de l'Eau Potable
ODEP	: Office D'Exploitation des Ports
TP21	: Travaux Public au 21 ^{ème} siècle
RCB	: Rationalisation des Choix Budgétaires
AMM	: Adéquation Missions-Moyens
UCO	: Unité Centrale d'Organisation
DRCR	: Direction des Routes et de la Circulation Routière
EPO	: Evaluation par poste
BE	: Bureau d'Etudes
CERET	: Centre Régionale d'Etudes Techniques
DGH	: Direction Générale de l'Hydraulique

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages généraux

5. Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAPF) ; Les outils de gestion. Mars 1991. France.
8. Octave GELINIER ; Fonctions et tâches de direction générale. Paris. Editions Hommes Et Techniques.
11. MEHEUT, Bernard ; Gestion budgétaire de l'entreprise: plan, budget, contrôle, Paris, Edition Hommes et techniques, 1982.
12. Gilbert RIEBOLD ; Cash-flow et tableau de financement intégral le contrôle d'efficacité de la gestion financière par la reconstitution du flux de trésorerie et sa comparaison au flux de revenu. Edition d'organisation. 1984.
13. EGLEM, J-Y; GAZIL, P ; La consolidation, outil de gestion et de contrôle des groupes. Vuibert. 1984.
25. Georges DHELLEME ; Méthodologie et guide pratique du diagnostic de l'entreprise, ou comment faire le point sur la situation de l'entreprise. Edition Jusan. 1977.
28. BOURGUIGNON, Annick ; Le modèle japonais de gestion. La Découverte. 1993.
36. Ali SEDJARI ; Etat et Administration. Tradition ou modernité. Les éditions Guessous.
37. Abdelkébir MEZOUAR ; Jean Pierre SEMERVIA ; Managers et changement au Maroc, Casablanca. Edition CRD, Centre d'Etudes et de Recherche des Dirigeants. LMS Conseil.
38. PHILIPPE LORINO ; Méthodes et pratiques de la performance. Le guide du pilotage. Les éditions d'organisation.
39. HENRY MINTZBERG ; Le management. Voyage au centre des organisations. Les éditions d'organisation.
40. Association AFAK ; Paroles de managers.
42. Jean DIVIRREZ ; Politique et techniques de direction du personnel. Entreprise Moderne d'Edition. 1972.

Ouvrages spécifiques : management et contrôle de gestion

1. Michel LE ROY ; Pierre DUBOIS ; Initiation au contrôle de gestion. Les éditions d'organisation.
2. Henri BOUQUIN ; Le contrôle de gestion. Paris Presses universitaires.
3. Jean-Loup ARDOIN ; Daniel MICHE ; Jean SCHMIDI ; Le contrôle de gestion. Publi-Union (Techniques et pratique des affaires).
4. Peter HORVATH ; Pour un contrôle de gestion à l'écoute du marché. Revue française de gestion N° 104. 3^e trimestre 1995.
6. Patrick GIBERT et François BERNARD ; Contrôle de gestion et organisations publiques.
7. Patrice GALAMBERI ; Les nouveaux objectifs du contrôle de gestion : de la mesure des performances à l'intéressement aux résultats. Edition d'organisation. 1991.
9. DERVAUX, Bernard ; COULAUD, Alain ; Dictionnaire de management et de contrôle de gestion. Dunod, cop 1986.
10. GERVAIS, Michel ; Contrôle de gestion par le système budgétaire. Vuibert 1987.
14. PILLOT, Gilbert ; Maîtrise du contrôle de gestion. Edition d'organisation. 1982.
15. COURT, H; LEURION, J ; Comptabilité analytique et gestion, établissement des prévisions, prise de décisions, gestion prévisionnelle et gestion budgétaire, contrôle de gestion, analyse des écarts. Edition Foucher. 1981.
16. MIKOL, Alain ; GUARDIA, Jean-Charles de; STOLOWY, Hervé ; Comptabilité analytique et contrôle de gestion. Dunod, 1993.
17. BOUSQUIE, Bruno; HONDT, Hubert ; Les systèmes d'information des groupes contrôle de gestion, trésorerie, comptabilité. Economica. 1992.
18. Abdellatif KHEMAKHEM ; La dynamique du contrôle de gestion. Dunod. 1982.
19. Michel GERVAIS ; Contrôle de gestion et planification de l'entreprise. Economica, 1983.
20. Hervé ALLEGRE ; MOUTERDE, François ; Le contrôle de gestion méthodes outils, tableaux de bord. Editions du moniteur. 1989.
21. Isabelles KERVILLE ; Le contrôle de gestion à la portée de tous.

- Economica. 1992.
22. Jérôme DUPUIS ; Le contrôle de gestion dans les organisations publiques. Presses Universitaires de France. 1991.
 23. Jean-Pierre REY ; Le contrôle de gestion des services publics communaux. Dunod. 1991.
 24. Robert ANTHONY, Ross Graham WALKER ; La fonction contrôle de gestion. Publi-Union. 1993.
 26. Jean-Richard SULZER ; Comment construire le tableau de bord, les objectifs et les méthodes d'élaboration. Paris. Bordas. 1983.
 27. Nicolas HOVERY ; Mesurer la productivité; les comptes de surplus, une méthode de répartition de ressources. Bordas. 1977.
 29. Jean-Yves SAULOU ; Le tableau de bord du décideur: méthodologie de mise en place. Edition d'organisation. 1984.
 30. WOOD, E.G ; Contrôler et réduire les coûts: manuel pratique' pour les ingénieurs et cadres. Entreprise moderne d'édition. 1975.
 31. COOPERSAND LYBRANP ; La nouvelle pratique du contrôle interne. Institut français des auditeurs consultants internes. Edition de l'organisation. 1994.
 32. ELGADI, Abdelhamid ; Audit et contrôle de gestion. Imprimeries Mithaq- Almaghrib. Rabat. 1996.
 35. Norbert GUEDJ et collaborateurs ; Le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise. Les éditions d'organisation. 1992.
 41. Serge ALECIAN et Dominique FOUCHER ; Guide du management dans le service public.

Articles mémoires et thèses.

33. Hamid BUIDAR, Mohamed ELBAZ ; Les limites du management participatif dans l'entreprise. Cas d'une expérience marocaine. Mémoire du Cycle Supérieur de Gestion. ISCAE. 1982.
34. Riadh ZGHAL; Jamil CHMBOUNI ; La performance. Théories, Perceptions, Pratiques. Actes du Colloque organisé par l'Equipe de Recherche en Gestion. Publication de la Faculté des Sciences, Economiques et de Gestion Sfax. Tunisie. 1992.



Search Result Found 28159 web pages for **contrôle de gestion**

Yahoo! Visa - intro APR of 3.9%, no annual fee, great rewards.

Categories

Web Sites

Web Pages

Related News

Net Events

Web Pages (1-20 of 28159)

- **Contrôle de gestion** - **Contrôle de gestion** M. Favier Objectifs A la fin du cours, le participant : Comprend les objectifs non seulement techniques mais aussi plus généraux du **contrôle de gestion**. Connaît les outils principaux pour mettre en place un **contrôle de gestion**.
--<http://ensgi.inpg.fr/ENSGI/ENSGI/formatio/progr/2a/ctrge-...>
- **Mastere Contrôle de gestion : Management de la performance** - Mastere "**Contrôle de gestion : Management de la performance**" Management control : performance management Web de l'ESCP_Paris Web des mastères de l'ESCP_Paris Web du mastère **Contrôle de gestion : Management de la performance** Domaine(s) : Finances..
--<http://cri.ensmp.fr/~cefi/data/fraMAST/59.html>
- **Les principes du contrôle de gestion** - Les principes du **contrôle de gestion**: Les **contrôleurs de gestion** accompagnent le management en le secondant dans son travail de direction et de planification de l'entreprise afin que celle-ci soit en mesure d'atteindre les buts fixés C'est à dire.
--<http://www.controllerverein.de/intl/leitb-f.html>
- **Direction Audit & Contrôle Gestion** - DIRECTION AUDIT & CONTROLE GESTION Mr AVI ADROH Directeur Audit & **Contrôle Gestion** Il définit les procédures de **contrôle** interne et les principes de **contrôle de gestion** et veille à leur application effective. ATTRIBUTION Cette Direction comprend .
--<http://www.caistab.ci/adrsaudi.htm>
- **UCL - PHYS2340 Utilisation, gestion et contrôle des radioéléments** - Utilisation, gestion et **contrôle des radioéléments** (PHYS2340) Informations relatives à l'année académique 1999-2000 Informations générales de ce cours: Cours annuel 15,00 h magistral Informations relatives aux enseignants chargés de ce cours..
--<http://www.ac.ucl.ac.be/etu/crs/phys2340.html>
- **Contrôle de gestion stratégique** - CTB-20338 **Contrôle de gestion** stratégique Crédit(s):3 cr Trimestre(s): AH PR: CTB-20130, CTB-20131 Formule(s) pédagogique(s): CLT Temps consacré: 3-0-3-3 Ce cours a pour objectif principal de sensibiliser le futur

Search Books!



• **CONTRÔLE DE G...**
• **SHOPPING - HERE**

SHOP-FOR-BOOKS

Sign up Here!



• **7¢ Long Distance**
• **Cellular Deals**
• **Personal Network**

gestionnaire à l'importance pour..

--<http://www.ulaval.ca/sg/CO/C1/CTB/CTB-20338.html>

- **Gestion des Ressources Radio dans un Réseaux Mobile: Signalisation Engendrée par un Contrôle Distribué - Muhammad** - **Gestion des Ressources Radio dans un Réseaux Mobile: Signalisation Engendrée par un Contrôle Distribué** Auteur : Muhammad Ali Kazmi Thèse de l'ENST Département Informatique et Réseaux Résumé : Pour optimiser l'utilisation de la ressources radio, un.
--<http://www.doctorat.enst.fr:8080/doctorat/THESES/Muhammad...>
- **UCL - CMPT3801 Contrôle de gestion - Contrôle de gestion (CMPT3801)**
Informations relatives à l'année académique 1999-2000 Informations générales de ce cours: Cours annuel 30,00 h magistral Informations relatives aux enseignants chargés de ce cours: DE RONGE Y., MUSCHANG T. Page : UCL
--<http://www.etu.ucl.ac.be/crs/cmpt3801.html>
- **Dirigeants Financiers et de Contrôle de gestion, groupe Normandie - Dirigeants Financiers et de Contrôle de gestion, groupe Normandie** Nom du club Dirigeants Financiers et de Contrôle de gestion, groupe Normandie Statut Association Responsable M. Richard TRANCHE Adresse APS Eurogard 11 rue Dumont d'Urville 76000..
--http://www.havre.cci.fr/ClubEco/ClubEco_19.stm
- **COFINGEC - Compagnie Financière pour la Gestion et le Contrôle.** - Cofingec est membre de l'Ordre des Experts Comptables de Paris, de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, des réseaux internationaux ACPA et ICC-EUROREVISION
--<http://www.cofingec.fr/>
- **ESCNA - Comptabilité - Contrôle de Gestion - Comptabilité - Contrôle de Gestion**
Dominique GEYER Professeur adjoint en Contrôle de Gestion / Comptabilité
DIPLOMES Doctorat Sciences de Gestion - IAE de Lille Diplôme en économie européenne de l'Institut Européen de l'Université de Sarrebruck ..
--<http://www.escna.fr/profs/geyer.htm>
- **LE CONTRÔLE DE GESTION - TOME 2 - LE CONTRÔLE DE GESTION - TOME 2**
Sur le thème des budgets et des prévisions financières. Pourquoi réaliser des prévisions? Comment définir des objectifs qui permettront de guider l'action et de motiver les hommes? Comment prévoir le chiffre d..
--<http://www.milachat.tm.fr/Produits/Vetement-Entretien-Sec...>
- **Gestion d'un site Web: Contrôle de validité des hyperliens des documents d'un site - Gestion d'un site Web - Université de Genève, CUI © Groupe VP-GL Cours en-ligne**
Gestion d'un site Web Plan du cours Contrôle de validité des hyperliens Contrôle de validité des hyperliens des documents d'un site Principe: On exécute un programme .
--<http://cuiwww.unige.ch/eao/www/Gestion/Validite.html>
- **Dresdner RCM Gestion: Contacts Administratif Contrôle interne - GRASSROOTS FCP**
Actions Internationales Victoire Euro VL de l'innovation 1998 (La Tribune - Micropal)

Administratif **Contrôle** interne M. Michel HASKI Président Administratif **Contrôle** interne Jean-Pierre VERRONS Secrétaire Général Comptabilité OPCVM..

--<http://www.avip.fr/rcm/rcmcon3.htm>

- ETUDES : CFI Jeunes. Pilotage et **contrôle de gestion** 1993. Programmation concertée 1994. - Auteur physique : NEDELEC Jean Pierre POMMIER Michel LOPPION Eric
Auteur moral : DRTEFP Pays de la Loire Commanditaire : Financeurs : Date édition : 1993 Lieu édition : Nantes Pagination : 63 p. Notes : Cote : 30.00 DRT (93) Réf. : 72 CFI Jeunes..
--<http://www.oref.asso.fr/ETUDES/res72.htm>
- Les départements de l'INT : Sciences de Gestion - Sciences de Gestion GESTION FINANCIERE MORICEAU Jean-Luc Maître de conférence, Né en 1966, Diplômé de l'Ecole de Gestion de l'INT, DESS Stratégie, planification et **contrôle** (Paris-IX), docteur es sciences de gestion(Paris-IX) Fonctions antérieures.
--http://www.int-evry.fr/ges/ges_cv/jlm.html
- La Fédération des anciens élèves de l'Institut de Contrôle de Gestion - La Fédération Nationale de ICG 37 quai de grenelle 75738 PARIS CEDEX 15 président : Jacques PETIT 01 40 59 32 4
--<http://icg-asso.com/fedenati.htm>
- Séminaire de Contrôle de Gestion et de Finance d'Entreprise - No Summary
--<http://www.unifr.ch/scf/welcome.html>
- Gestion Logistique et Transport - Le **contrôle des connaissances** - Le **contrôles des connaissances** Dans chaque module, un certain nombre de notes sera attribué par les professeurs en fonction du **contrôle** continu et des examens. Conditions de passage en deuxième année L'admission en seconde année est de droit..
--<http://batman.u-bourgogne.fr/glt/ctrlcon.html>
- Idées. Pour un **contrôle** efficace de la **gestion** publique. Les échos 3.03.99 - No Summary
--<http://www.epareb.fr/presse/pq/mercredi/gestpub.htm>

Next 20 matches

Categories

Web Sites

Web Pages

Related News

Net Events

contrôle de gestion

Next Search

advanced search - help

Other Search Engines

Alta Vista - GoTo.com - HotBot - Infoseek - deja.com - More...

Yellow Pages - People Search - City Maps - Get Local - Today's Web Events & Chats - More Yahoos

Copyright © 1994-1999; Yahoo! Inc. All Rights Reserved. - Company Information - Help - Search Feedback

TABLE DES MATIERES

Chapitre 0 : Introduction générale	8
0.1. Pourquoi ce thème	9
0.2. Problématique	10
0.3. Méthodologie	12
0.4. Limites de l'étude	15
0.5. Thématique et plan du rapport	16
Chapitre 1 : Management et modernisation	18
1.1. Management et développement	21
1.2. Perception du management	21
1.2.1. Management vu par le sommet	21
1.2.2. Management vu par les cadres	22
1.3. Management : une approche de définition	24
1.4. Changement dans les organisations	26
1.4.1 Environnement : source de changement	27
1.4.2. Résistance au changement	28
1.4.3 Voies d'introduction du changement	29
1.5. Forces de changement	31
1.6. Cadrage de la modernisation	34
1.7. Résistance au changement	36
1.8. Conclusion	37
Chapitre 2 : Conseillers en gestion	40
2.1. Création du réseau des Conseillers en gestion	42
2.2. Missions des conseillers en gestion	44
2.3. Réactions des acteurs et situations de travail	45
2.4. Le conseil dans les autres organisations	51
2.5. Conclusion	53
Chapitre 3 : Animation et contrôle de gestion	56
3.1 Aperçu théorique sur le contrôle de gestion	58
3.1.1. Définitions	59
3.1.2. Processus du contrôle de gestion	60
3.1.3. Organisation en centres de responsabilité	65
3.2. Contrôle de gestion : une approche de définition	66
3.3. Evolution des pratiques de gestion	67
3.4. Directions territoriales érigées en "centres de responsabilité"	70
3.5. Démarche de mise en responsabilité des Directeurs territoriaux	76

3.6. Regard sur l'Administration française	79
3.6.1 Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)	80
3.6.2. Centres de responsabilité.	81
3.7. Analyse comparative Maroc - France	83
3.8. Conclusion	85
Chapitre 4 : Les pratiques de pilotage	87
4.1. Concepts de pilotage	89
4.1.1. Modes de pilotage	89
a. Le pilotage direct	90
b. Le pilotage mécanique ou automatique	90
c. Le pilotage contractuel	90
4.1.2. Pilotage et niveau hiérarchique	91
4.2. Programmes d'action concertés	92
4.2.1. Analyse descriptive des PAC	93
4.2.1.2 Evaluation des résultats	93
4.2.1.3 Révision du PAC	94
4.2.2. Analyse critique des PAC	95
4.3. Contrats objectifs-moyens	97
4.3.2. Démarche initiale	98
4.3.3. Démarche pratiquée	99
4.3.3.1 La formalisation des orientations stratégiques	100
4.3.3.2 Le degré de détail des objectifs	101
4.3.3.3 Le nombre d'objectifs	103
4.3.3.4 La mesurabilité des objectifs	103
4.3.5 La négociation des objectifs et des moyens	105
4.3.4. Perceptions et attitudes des cadres	106
4.3.5. Comparaison des COM avec les PAC	108
4.3.6. Système de référence	110
a. Comparaison des réalisations avec les objectifs	110
b. Comparaison avec le passé	112
c. Comparaison à une norme	115
4.4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	116
Chapitre 5 : Ressources humaines	121
5.1. Qu'est ce qui fait courir les gens ?	123
5.2. Evaluation	128
5.2.1 la notation : une exigence réglementaire.	128
5.2.2. Une procédure d'adaptation du système de notation	130
5.2.3. Analyse critique de la procédure	133

5.2.4. Entretiens Individuels de Développement	134
5.3. Référentiels des emplois et de compétences	137
5.4. Animation des référentiels : une certaine vision	139
5.4.1 Carte des emplois	139
5.4.2. Carte de compétences	143
5.4.3 Limites des référentiels	144
5.4.4 Stratégies envisageables	145
5.5. Conclusion	149
Chapitre 6 : Vers une stratégie de développement	152
6.1. Stratégie de changement	154
6.2. Concrétisation du projet de changement	154
6.3. Centres de responsabilité : plusieurs implications	155
6.3.1. Référentiels des pouvoirs délégués	157
6.3.2. Contractualisation des programmes	157
6.3.3. Globalisation des moyens	160
6.3.4. Prise de fonction & contrat personnel	162
6.4. Ressources humaines	165
6.4.1. Outils de gestion	165
6.4.2 Comportements	166
6.5. Conclusion	168
Chapitre 7 : Conclusion générale	169
7.1. Management et modernisation	170
7.1.1. Forces de changement	171
7.1.2. Réactions aux forces de changement	171
7.1.3. Conseillers en Gestion	172
7.1.4. Stratégie de changement	173
7.2. Animation et contrôle de gestion	173
7.2.1 Centres de responsabilité	173
7.3. Pilotage des directions territoriales	174
7.4. Ressources humaines	176
7.5. Un dernier mot	178
Annexes	179
1. Thématique : Interrogations sur le management et le contrôle de gestion	180
2. Présentation du Ministère de l'Equipement	182
3. Fiche de description de l'emploi de conseiller en gestion	184

4. Note de cadrage du Contrat Objectifs Moyens ; Cas de la DRE de Rabat.	187
5. Exemple d'indicateurs de reporting	190
6. Liste des abréviations	195
Bibliographie	196

- مدة الامتياز لا تفوق 75 سنة وتبقى غير محددة بالنسبة الزراعية .
- توضيح شروط الحيازة والانقضاء وتحويل ملكية التجهيزات الدولة بعض انقضاء الامتياز .
- توضيح شروط تغيير توزيع المياه داخل منطقة الري .

وتجدر الإشارة الى انه يسمح للمستفيد من الامتياز ان يت
بالرسوم العقارية للعقارات التي يخدمها هذا الامتياز %